C-083-93

Sentencia C-083/93

CONTRIBUCION FISCAL/RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA/CONMOCION INTERIOR

En los tiempos de “no paz”, como los del estado de conmoción interior, de acuerdo con la Carta Política de 1991, se pueden decretar contribuciones. Si bien es clara la prohibición de rentas específicas recogida de la ley por el Constituyente de 1991, por razones que consultaban un mayor grado de flexibilidad de las finanzas públicas, con lo que se denominó “la unidad de caja”, este precepto debe entenderse como regulador de la tributación ordinaria, sólo a cargo de las corporaciones públicas, pero no, de la tributación autorizada por la Constitución Política, a cargo del ejecutivo, en ejercicio de las facultades excepcionales de conmoción interior, como se ha visto, por cuanto, los decretos legislativos que en esta oportunidad se expidan, deben por mandato de la propia Carta, referirse específicamente a los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

REF. Expediente No. RE-026

Revisión constitucional del Decreto Legislativo No. 2009 del 14 de diciembre de 1992 “Por el cual se crea una contribución”.

Magistrado Ponente:

FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C.; Febrero veintiseis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993)

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo ordenado en el artículo 214 numeral 6o. de la Carta Fundamental, el Gobierno Nacional, por intermedio del señor Secretario General de la Presidencia de la República, mediante oficio remisorio de 15 de diciembre de 1992, envió a esta Corporación copia auténtica del Decreto 2009 de 1992, para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

La Corporación abocó la revisión, fijó en lista el asunto para permitir la intervención

ciudadana, corrió traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, y dispuso las comunicaciones ordenadas por la Constitución y la ley; cumplido lo anterior, procede a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO

El siguiente es el texto del decreto que se revisa:

DECRETO NUMERO 2009

DE 14 DE DICIEMBRE DE 1992.

Por el cual se crea una contribución

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1793 de 1992, y

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

Que por el Decreto No. 1793 del 8 de noviembre de 1992 se declaró el estado de conmoción interior:

Que es indispensable dotar a las fuerzas armadas de fuentes de financiación que les permita afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista:

Que es necesario establecer mecanismos que permitan a las entidades públicas del orden departamental y municipal contribuir a la financiación y dotación de las fuerzas armadas;

Que de conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

D E C R E T A :

ARTICULO 1o. Todas las personas naturales o jurídicas que, a partir de la vigencia del

presente decreto, suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público, o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de los entes territoriales respectivos, de acuerdo con el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

ARTICULO 2o. El valor de la mencionada contribución deberá ser consignada en la entidad financiera que las entidades territoriales señalen y en la cuenta que para este efecto se determine, dentro del mes calendario siguiente a la suscripción del respectivo contrato.

Copia del respectivo recibo de consignación deberá ser remitida por el contratista a la entidad pública contratante dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al pago, lo cual será condición previa para cualquier desembolso, sin perjuicio de los demás requisitos señalados en las normas sobre la materia.

ARTICULO 3o. Las entidades de derecho público que suscriban los contratos a que se refiere el artículo 1o. del presente Decreto, deberán remitir, dentro de los quince (15) primeros días calendario de cada mes, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público Unidad Administrativa de Impuestos Nacionales y a la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial a la cual pertenezcan, una relación, donde consten los contratos suscritos en el mes inmediatamente anterior, su monto, el valor de la contribución, el nombre del contratista y el número del recibo de consignación en bancos.

Las dependencias respectivas contarán con la facultad para la fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones.

ARTICULO 4o. Los recursos que recaude la Nación por concepto de lo dispuesto en el presente Decreto deberán destinarse a dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicaciones, montaje y operación de redes de inteligencia, pago de recompensas a las personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica, el desarrollo comunitario y, en general, todos aquellos gastos que permitan hacer presencia real del Estado siempre y cuando estén encaminados a conjurar la crisis o a prevenir la extensión de la misma.

Los recursos que recauden las entidades territoriales se destinarán a los mismos fines previstos en el inciso anterior, salvo aquellos gastos que de acuerdo con la Constitución son de competencia exclusiva de la Nación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá.D.C., a 14 de diciembre de 1992.

(siguen firmas).

III. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

La doctora NOHORA INES MATIZ SANTOS, obrando en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expone, para justificar la constitucionalidad del decreto, las razones siguientes:

– Que el decreto cumple con los requisitos de forma exigidos por la Carta en cuanto a firmas, oportunidad y conexidad.

– Que la contribución responde a la necesidad de "intensificar las acciones de la Fuerza Pública para responder de manera oportuna, proporcionada y adecuada a la estrategia de los grupos guerrilleros" en las distintas regiones del país.

– Que el Estado de conmoción interior es un estado de "no paz", y por lo tanto no le es aplicable el artículo 338 de la C.N., "de allí que el Gobierno Nacional, pueda bajo este estado de excepción crear contribuciones".

– Que no se viola el artículo 359 de la Carta, "pues la contribución creada por este Decreto, según el artículo 4o. del mismo, tiene un fin de inversión social".

– Que "las obras necesarias para la construcción-conservación y mantenimiento de la red vial nacional han sido paralizadas en algunos casos y en otras obstaculizadas por los violentos impidiendo con ello": a) La ejecución de los contratos y b) El desarrollo económico del país. Que es obvio que los mayores costos sobrevinientes, no pueden ser imputados al particular y deben ser asumidos por el Estado. Anexa documentos del Ministerio de obras públicas para probar los hechos anteriores.

– Que el artículo 2o. del decreto indica que la contribución se consignará en la entidad financiera que los entes territoriales señalen, con lo cual se ajusta a lo dispuesto en el artículo 287-3 de la C.N..

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Durante el término de fijación en lista se presentaron escritos de impugnación, por los ciudadanos:

a) PEDRO PABLO CAMARGO, quien expone consideraciones según las cuales el decreto sería violatorio de los artículos 213, 215 y 338 de la Constitución Política.

– Que el "art. 213 de la Ley suprema no autoriza al Gobierno, en el Estado de conmoción interior, para crear contribuciones. Sólo puede, a través de decretos legislativos "suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior".

– Que el artículo 215 de la C.N. es la única excepción a lo dispuesto en el artículo 338 ibídem. "Esta excepción lo único que hace es confirmar la regla de que en el estado de conmoción interior no pueden ser creados impuestos, por ser una atribución exclusiva del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales".

– Que no hay conexión entre "el impuesto" y la "situación de conmoción interior".

b) MAURICIO ARANGO RESTREPO, en cuyo escrito considera violados los siguientes artículos de la Carta:

– El artículo 338, según el cual únicamente "en tiempo de guerra podrán imponerse contribuciones por organismos distintos a los allí nombrados". La Constitución sólo habla de guerra cuando se refiere a la guerra exterior (art. 212 C.N.). Luego el Gobierno sólo puede decretar impuestos o contribuciones fiscales o parafiscales en dos casos: "a) En estado de guerra exterior y b) en los estados de emergencia económica por autorización expresa del artículo 215 de la Constitución".

– Que de lo expuesto "se desprende la violación manifiesta del artículo 213 de la Carta que no autoriza en parte alguna la imposición de gravámenes en la situación de conmoción interior que regula". "El artículo 150 numeral 10 prohibe al Congreso dar facultades al

gobierno para decretar impuestos. Todo lo anterior está significando que el propósito del constituyente de 1991 fue el de proscribir la creación o establecimiento de impuestos por el Gobierno cuando no exista expresa facultad".

– Que se viola el artículo 345 de la Constitución Política, ya que "el impuesto establecido por el Decreto 2009 no figura ni podría figurar en el presupuesto de rentas de 1993, pues en la fecha en que fue expedido ya había quedado aprobado el presupuesto para dicho año. No cabría alegar que el Gobierno podría abrir créditos suplementales extraordinarios, ya que esta facultad que consagraba el artículo 212 de la anterior codificación constitucional fue eliminada en la nueva Carta".

"La percepción de los impuestos sólo puede tener lugar después de que éstos se incluyan en el presupuesto de rentas, conforme lo dispone el artículo 345 de la Carta".

"La equidad en los impuestos supone que las personas deben ser gravadas consultando su capacidad económica, pero en ningún caso teniendo en consideración la actividad que desarrollan. No se ve razón alguna para que el impuesto en referencia recaiga sobre los constructores de vías públicas y no sobre los constructores de oleoductos o sobre quienes construyen o reparan aeropuertos o puentes o sobre quienes siembran flores o algodón o bananos o producen textiles o cerveza o gaseosas".

"Es manifiesto que el impuesto no es progresivo porque el porcentaje del 5% se aplica a todas las cuantías de los contratos".

– Que el decreto viola el artículo 363 en cuanto dispone que las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. Conforme al artículo 58 del Decreto 222/83, el contratista tiene derecho a la adición cuando sea necesario modificar el valor contenido. "Es patente la retroactividad del impuesto ya que recae sobre una estipulación anterior a su vigencia en los contratos celebrados antes del 15 de diciembre de 1992". La retroactividad indicada es contraria al artículo 58 de la C.N..

– Que se viola el artículo 359 de la Constitución que proscribe las rentas de destinación específica. Que en ninguna de las excepciones que trae la norma aparecen los gastos previstos en el artículo 4o. del Decreto.

– Que "se viola el artículo 34 de la Carta que prohibe en todo momento la confiscación"..."Puede ocurrir y ocurre en la práctica que los contratos no queden perfeccionados por improbación del Consejo de Ministros o del Consejo de Estado o porque la entidad resuelva no contratar, etc.".

"Consecuencia semejante se tendría en el caso absolutamente posible de que el contrato no produzca una utilidad del 5% sobre su valor. Más aún si se considera que un 5% desembolsado durante el mes siguiente a la celebración del contrato puede convertirse en un 10 ó un 15 por ciento en contratos que normalmente tienen una duración de 3 años o más".

C) BERNARDITA PEREZ RESTREPO, soporta la impugnación en "los siguientes aspectos a saber":

– Que durante la vigencia de la Constitución de 1886, la jurisprudencia constitucional evolucionó "y en los últimos años que la Corte Suprema de Justicia ejerció control de constitucionalidad, se sostuvo que las facultades impositivas en los estados de emergencia o de excepción, sólo operaban para el caso del Estado de Emergencia económica y social, siempre que se cumpliesen los requisitos contenidos en el artículo 122 de la Carta Magna."

– Que según el inciso 1o. del artículo 213 de la actual Constitución, la crisis no puede solucionarse con la creación de impuestos o contribuciones.

– Que el Constituyente adoptó como regla general "el principio universal consistente en que 'no habrá impuestos sin representación'. (art. 338 C.N.), y la excepción es la contenida en el artículo 213 de la C.N..

– Que el Presidente de la República en materia de impuestos, no puede expedir decretos extraordinarios (art. 150 numeral 10 C.N.), lo que muestra la limitación que quiso imponerse al ejecutivo en la nueva Constitución Política.

– Que no existe conexidad entre el decreto y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior.

El doctor CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA, Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 166 del 12 de febrero de 1993, rindió el concepto dispuesto por los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, dentro del término indicado en el artículo 38 del Decreto

2067 de 1991, en el cual solicitó a esta Corporación, declarar constitucional el decreto revisado, con fundamento en las consideraciones que a continuación se resumen:

– Que el decreto cumple con las exigencias de forma y la conexidad exigidas por la Carta para esa clase de normas.

– Que en el marco de la Carta de 1991, el Gobierno puede crear impuestos, en ejercicio de las facultades de la Conmoción Interior (arts. 338 y 345 C.N.).

– Que el artículo 2o. del Decreto evita "maniobras de evasión de la Contribución".

– Que el inciso 2o. del artículo 4o., "ordena que los recursos que recauden las entidades territoriales se destinarán a los mismos fines allí previstos, disposición que se aviene a la Constitución en la medida en que, si bien por mandato constitucional los entes territoriales disponen de autonomía para administrar sus recursos (art. 287 C.N.), esta competencia debe ser ejercida, entre otros, de acuerdo con el principio de coordinación (art. 288 ibid.), aún más no se trata de la traslación de impuestos del nivel territorial al nacional, proscrita por el artículo 362 superior, sino un simple señalamiento de la destinación de los recursos en especiales circunstancias de orden público".

– Que el decreto creó unas rentas de destinación específica (art. 359 C.N.) autorizadas en el artículo 213 de la Carta, cuando permite las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis.

– Que no se violó el artículo 363 constitucional, que consagra la irretroactividad de la ley tributaria, al disponer que la contribución se aplica también a los contratos adicionales, "pues como hechos generadores del tributo en cuestión, las adiciones contractuales no son hechos cumplidos".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A) La Competencia

De acuerdo con los artículos 214 numeral 4o. y 241 numeral 7o. de la Constitución Política, corresponde a la Corte Constitucional, el control de exequibilidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades provenientes del Estado de

Conmoción interior, y, el decreto que se revisa es de esa especie. En consecuencia, es competente la Corporación para decidir la presente revisión.

b) Los Requisitos Formales

El decreto que se revisa fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto No. 1793 de 1992, por el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio Nacional y por el término de noventa (90) días. Lleva la firma del Presidente de la República y la de los catorce (14) ministros del Despacho.

El Decreto cumple igualmente con la exigencia formal de ser un desarrollo jurídico de la conmoción interior, durante su vigencia; toda vez que el Estado de excepción se inició el 8 de noviembre de 1992 y la preceptiva en examen fue expedida el 14 de diciembre de 1992.

C) La Conexidad

Los estados de excepción, como su misma denominación lo indica, autorizan un régimen jurídico, y en especial de la libertad, de carácter restrictivo frente al orden jurídico regular u ordinario. Las facultades excepcionales que de ellos se desprenden, imponen, en consecuencia, a quien las ejerce y al intérprete judicial que se ocupa de ellas, la obligación de adelantar su función y hermenéutica de manera restrictiva. Sólo las graves situaciones fácticas que los motivan y las necesidades sociales, políticas y económicas de atender a su solución, explican las razones del constituyente demoliberal para contemplar en los ordenamientos superiores institutos extremos de tal naturaleza. Las situaciones de guerra exterior imponen facultades para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad; del mismo modo, las graves perturbaciones del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, justifican prerrogativas del poder público que de manera crítica se encuentra con la insuficiencia de sus atribuciones ordinarias de policía para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos; se impone igualmente a juicio del constituyente liberal, el reconocimiento de facultades excepcionales al poder público, cuando sobrevengan hechos distintos de la guerra exterior y de la conmoción interior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que

constituyan grave calamidad pública.

La autorización constitucional de ampliar las competencias ordinarias del poder público, no tendría sentido y sería la negación misma de los principios liberales, si no se presentasen los hechos que originan los estados de excepción. Las circunstancias ameritan las facultades, y, correlativamente, estas facultades sólo pueden referirse a aquellas circunstancias.

La Corporación ha puntualizado el tratamiento que la Constitución Política de 1991, confiere a la conexidad señalada y su similitud con la Carta Política anterior. Se mantiene la obligación de que los decretos legislativos dictados con motivo de la Conmoción Interior, se refieran a las circunstancias, causas o hechos que determinaron el régimen excepcional. Se evita de este modo que la institución pueda utilizarse con fines distintos a los de conjurar las graves perturbaciones del orden público que atentan de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y fueron causa de su utilización, por cuanto un abuso semejante sería contrario al caro principio democrático de la separación de poderes, y se convertiría en instrumento poderosísimo contra la libertad misma.

Lo anterior explica las previsiones de la Constitución Política en el inciso 2o. de su artículo 213, que autoriza al Gobierno para ejercer "las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos", y agrega en el artículo 214 numeral 1o. que los decretos legislativos "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción". Luego es obligado en esta clase de procesos, examinar la comentada conexidad, para lo cual, es oportuno transcribir los siguientes apartes de los considerandos del Decreto 1793 de 1992:

"Que 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".

"….

"Que es igualmente 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 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".

Por su parte, el Decreto 2009 del 14 de diciembre de 1992, contiene en el orden de sus motivaciones, los siguientes considerandos:

"Que por el Decreto No. 1793 del 8 de noviembre de 1992 se declaró el estado de conmoción interior;

"Que es indispensable dotar a las fuerzas armadas de fuentes de financiación que les permita afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista;

"Que es necesario establecer mecanismos que permitan a las entidades públicas del orden departamental y municipal contribuir a la financiación y dotación de las fuerzas armadas.

"Que de conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento".

Estas últimas motivaciones, al ser comparadas con las que dieron lugar a la declaratoria de la conmoción interior no dejan duda sobre la finalidad perseguida en el decreto revisado y su conexidad con las causas que originaron el estado de excepción.

El decreto crea una contribución que deberá pagarse a favor de los entes públicos, cuyos recaudos estarán destinados a dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicaciones, montaje y operación de redes de inteligencia, pago de recompensas, y su seguridad, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes, a fin de "hacer presencia real del Estado siempre y cuando estén encaminados a conjurar la crisis o a prevenir la extensión de la misma". Se observa claramente que el contenido material del decreto guarda indudable conexidad con los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción interior.

D) El Contenido del Decreto

El artículo 1o., crea una contribución que tendrá como sujeto pasivo a todas las personas naturales o jurídicas que a partir de la vigencia del decreto, suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho

público, o celebren contratos de adición al valor de los existentes, debiéndose pagar a favor de los entes territoriales respectivos, de acuerdo con el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una suma equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

El artículo plantea la cuestión de la facultad de los órganos del Estado para crear impuestos.

La Constitución de 1991 ordena que en tiempos de paz, solamente el Congreso, las Asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones (art. 338 C.N.). En tal virtud surge un doble régimen de competencias para los "tiempos de paz" y para los tiempos de guerra o de no paz, en materia de imposiciones, de suerte que si existe una expresa determinación de las competencias en la Carta Política para tiempos de paz, resulta de obligada labor jurisprudencial la declaración de las competencias implícitas o por razonamiento en sentido contrario o por exclusión. La jurisprudencia constitucional colombiana, de tiempo atrás, ha reconocido esta función, incluso en materias de suma delicadeza y sensibilidad colectiva. En efecto, existía en la parte dogmática de la Constitución Política de 1886, algunos derechos regulados de manera similar, al utilizar el concepto de "paz" para consagrar la intangibilidad y reconocimiento de ciertos derechos, por ejemplo, la libertad de prensa (artículo 42 C. de 1886), la expropiación por vía administrativa para los casos de guerra (art. 33 ibidem), o la no prohibición en tiempos de paz de la circulación de impresos por correos (art. 38 ibidem). En ellos, existía la garantía sólo para tiempos de paz, y así lo reconoció la jurisprudencia colombiana de manera unánime.

No significa lo anterior, que la paz sea sólo lo opuesto a la guerra, significa también cooperación interestatal, y entre los individuos de una nación, aprecio mutuo y conciencia del valor de la seguridad. Es igualmente un clima de tranquilidad en el desarrollo de las actividades humanas. Porque la paz es un logro del buen uso de la libertad de las conductas sociales e individuales.

Ciertamente, partiendo de la distinción entre momentos de guerra y momentos de paz, la

Honorable Corte Constitucional interpretó el artículo 43 de la Constitución anterior que en su esencia, fue reproducido en el actual artículo 338 de la Carta Política. Dijo esa alta Corporación:

"Según el artículo 43 C.N. 'en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones'.

"Agrega el artículo 76-14 que corresponde al Congreso, por medio de leyes 'decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija'.

"Y el mismo artículo, en su numeral 22, le asigna el cometido de dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

"La competencia ordinaria del Gobierno en materia de contribuciones está fijada, por otra parte, en el artículo 120-3, que prevé en forma general la potestad reglamentaria que le asiste para la cumplida ejecución de las leyes; en el ordinal 11 del mismo artículo, que le atribuye la función de 'cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes'; y en el ordinal 22 ibidem, que lo autoriza para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.

"Ahora bien, como la regla del artículo 43 C.N. ha sido prevista para 'tiempo de paz', es claro que dentro del Estado de Sitio el Gobierno puede decretar contribuciones extraordinarias.

"La Corte ha extendido esta solución al Estado de Emergencia Económica, por considerarlo también 'tiempo de no paz', pero sobre la base de que 'la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino por lo menos igual a la que el propio constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios', por lo que sólo le es posible 'decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que corresponden a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlos o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución

extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso' (vid sentencia febrero 23-1983).

"En estas premisas se apoyó la Corte para declarar la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 3743 de 1982, expedido con fundamento en facultades del artículo 122 C.N., pues consideró que, al establecer una reforma general del sistema del impuesto sobre la renta, perdía su carácter de medida excepcional e invadía la órbita reservada por la Constitución al Congreso." (Sentencia No. 137, C.S. de J., octubre de 1987, M.P. Dr. Jesús Vallejo Mejía).

Se tiene entonces, que en los tiempos de "no paz", como los del estado de conmoción interior, de acuerdo con la Carta Política de 1991, se pueden decretar contribuciones según la previsión implícita del artículo 338 tantas veces citado. De manera concordante, y para ajustar la lógica presupuestal del nuevo orden superior, el artículo 345 dispone que en "tiempos de paz" no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones, como tampoco, podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado, por una Corporación pública de las señaladas en el artículo 338 ibidem, "ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto". Operaciones presupuestales que, en consecuencia, se encuentran autorizadas en la norma de normas para los tiempos de guerra.

Resulta natural esta previsión del Constituyente en materia impositiva, porque sin traicionar el clásico principio democrático según el cual las contribuciones en general deben resultar de las deliberaciones en las corporaciones públicas, las cuales no sabrían desconocer los verdaderos intereses de sus representados; no deja de prever la Carta Política las exigencias que en momentos críticos debe atender el ejecutivo, de manera excepcional, para hacer frente a las circunstancias de "no paz" bien sea de orden externo o interno como es el presente caso. Efectivamente, la sociedad colombiana se encuentra alterada en su orden público policivo como resultado de las acciones violentas de grupos alzados en armas y de narcotraficantes y de la delincuencia organizada, que disponen de medios de financiación poderosísimos, sin limitaciones financieras en sus acciones, a los cuales se ve obligado el Presidente de la República, en su condición de responsable del orden público (artículo 189-4 C.N.), a responder con el imperio de la ley, mediante las acciones superiores de policía que le autoriza la Constitución (art. 213), de manera proporcionada y suficiente, con medidas de

seguridad que exigen recursos económicos muy superiores a los que destinan los delincuentes para sus actos de barbarie; recursos muy superiores, en razón de la regularidad y amplia cobertura de las acciones del poder público frente a la naturaleza ocasional y puntual de los violentos, antes indicados. No tendría capacidad, quien elabora los contenidos presupuestales para prever, de manera anticipada, el costo de eventuales acciones delictivas, de la naturaleza de las comentadas; ni su magnitud. A más de que sería poco racional destinar una suma, e inmovilizarla, como recurso económico disponible, que adicionalmente, siempre podría ser insuficiente ante la lógica de desquiciamiento que acusan los autores de la delincuencia que se busca someter a la ley.

El artículo revisado, tampoco resulta contrario a lo preceptuado por el artículo 363 de la Constitución Política, al disponer que las personas naturales o jurídicas cuando "celebren contratos de adición al valor de los existentes" deberán igualmente pagar la contribución del 5% sobre el valor de dicha adición. El contrato adicional si bien es cierto que se refiere a un objeto predeterminado entre la Administración y el contratista, tiene autonomía en cuanto a la determinación de "plazos" y al "valor" del pago. Estas nuevas realidades contractuales se fijan de común acuerdo entre las partes conforme a lo previsto en el artículo 58 del Decreto 222/83. Difiere este valor proveniente del contrato adicional de la "revisión de precios" prevista en el artículo 86 del mismo estatuto contractual, la cual no es más que la ejecución o desarrollo de una realidad contractual predeterminada. No ocurre los mismo, por tratarse de una realidad nueva, no prevista en el contrato principal, en el caso del contrato adicional para lo cual no se presenta la violación planteada por uno de los intervinientes, a la no retroactividad propia de las leyes tributarias que ordena la Carta Fundamental.

El cargo relacionado con la inequidad de la Contribución al referirse el decreto sólo a los contratistas que "suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías", tampoco tiene fundamento, en sentir de esta Corporación, porque es facultad de la ley, y, debe hacerlo por disposición superior, la determinación del sujeto pasivo del impuesto, y no se quebranta el principio de la igualdad propio de la equidad en los tributos, porque no se establece un trato discriminatorio entre quienes se encuentren en la condición de contratistas de construcción y mantenimiento de vías; luego no se quebranta el principio de equidad señalado en la Carta (art. 363), más aún, razones concretas tuvo el legislador excepcional para escoger el sujeto pasivo del impuesto, tal como lo hace saber en el expediente la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien expresa al

respecto:

“Se tiene programada la creación de redes de inteligencia, batallones de policía militar, infantería, contraguerrillas puestos fluviales avanzados, adquisición de equipo de comunicaciones, agrupaciones aeronáuticas, operaciones de vuelo, servicios personales y en general costos de activación y de operación de los nuevos elementos con que deben contar las fuerzas militares para contrarrestar la acción de la subversión en aquellas entidades territoriales en las cuales se reciba la contribución y por ende se desarrollen obras públicas, dependiendo de las necesidades concretas de cada región.

“Por otra parte, como es bien sabido las obras necesarias para la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional han sido paralizadas en algunos casos y en otros obstaculizadas por los violentos, impidiendo con ello: a) La ejecución de los contratos, los cuales han tenido que ser suspendidos con las consecuencias propias de tal decisión, pues ello hace más gravoso el costo de las mismas, que como es obvio, debe asumir el Estado, ya que al particular no se le puede imputar tal suspensión; b) El desarrollo económico del país, pues sin apertura de vías y mantenimiento y mejoramiento de las mismas, tal proceso es infructuoso y lento, fuera de conllevar una limitación al trabajo de aquellos ciudadanos que han sido privados de prestar sus servicios en obras en construcción.”

De todo lo cual debe inferirse que el mecanismo que se adopta está encaminado a resolver el problema de la iliquidez de dinero que se presenta en la ejecución de esta clase de contratos, afectados gravemente por los ataques que realizan las fuerzas subversivas y violentas y que tratan de paralizar las vías de comunicación y el tráfico económico que por ellas se realiza.

Los artículos 2o. y 3o. del Decreto, poca incidencia tienen en el presente juicio de constitucionalidad, por contener reglas de procedimiento en el manejo del recaudo. El artículo 2o. dispone que el valor de la contribución deberá ser consignado en la entidad financiera que los entes públicos señalen, y dentro del mes calendario siguiente a la suscripción del respectivo contrato. Se ordena al contratista la remisión del recibo de consignación a la entidad contratante dentro de los 5 días siguientes al pago, la cual será condición previa para cualquier desembolso. Y el artículo 3o., manda que las entidades contratantes dentro de los quince (15) primeros días calendario de cada mes, envíen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Unidad administrativa de impuestos nacionales- y a

la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial contratante, una relación de los contratos suscritos el mes anterior, su monto, el valor de la contribución, nombre del contratista y el número del recibo de consignación. Las dependencias respectivas contarán con la facultad para la fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones.

El artículo 4o. del Decreto en revisión, destina el recaudo a dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicaciones, montaje y operación de redes de inteligencia, pago de recompensas a las personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica, el desarrollo comunitario y, en general todos aquellos gastos que permitan hacer presencia real del Estado siempre y cuando estén encaminados a conjurar la crisis o a prevenir la extensión de la misma.

Frente al cargo de la destinación específica, evidente, del tributo y su contradicción con la regulación de la Carta, en su artículo 359, según el cual no habrá rentas de destinación específica, salvo las que se refieran a las participaciones en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas a inversión social; las que, con base en la ley, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías, es criterio de la Corte Constitucional que los distintos preceptos que conforman la Constitución política deben interpretarse teniendo en cuenta su unidad, porque en su conjunto, y sólo allí, pueden ser interpretados en su verdadera significación. En el presente cargo, si bien es clara la prohibición de rentas específicas recogida de la ley por el Constituyente de 1991, por razones que consultaban un mayor grado de flexibilidad de las finanzas públicas, con lo que se denominó "la unidad de caja", este precepto debe entenderse como regulador de la tributación ordinaria, sólo a cargo de las corporaciones públicas, pero no, de la tributación autorizada por la Constitución Política, a cargo del ejecutivo, en ejercicio de las facultades excepcionales de conmoción interior, como se ha visto, por cuanto, los decretos legislativos que en esta oportunidad se expidan, deben por mandato de la propia Carta, referirse específicamente a los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

De este modo lo ha entendido el señor Procurador General, en los siguientes términos: "Al respecto este Despacho considera que en verdad el Decreto en revisión creó unas rentas de

destinación específica, pero no se presenta infracción al artículo 359 superior, ya que el mismo artículo 213 constitucional señala que las facultades del Presidente en Estado de Conmoción Interior son las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación y evitar la extensión de sus efectos, que para el caso particular corresponde, entre otras, a la adopción de medidas tendientes al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y organismos de inteligencia, porque de esta manera se podrán atacar efectivamente las causas de la perturbación. O sea esas rentas, por mandato superior, deben tener una destinación específica, para su validez constitucional".

De acuerdo con el artículo 5o. del Decreto revisado, el decreto rige a partir de la fecha de su expedición, suspende las disposiciones legales que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de su prórroga hasta por 90 días más conforme a lo previsto en el artículo 213 de la Constitución Política en cuanto a la vigencia y efectos de los decretos legislativos.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en su Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

DECLARAR CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo No. 2009 del 14 de diciembre de 1992 "Por el cual se crea una contribución", por las razones precedentes.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ ALEJANDRO MARTINEZ

GALINDO CABALLERO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General