

C-098-93

CORTE CONSTITUCIONAL

Relatoría

Sentencia No. C-098/93

REGALIAS-Anticipo/ENTIDADES TERRITORIALES/AUTONOMIA

La naturaleza pasiva de la operación, que da lugar al nacimiento de una obligación a cargo de la Nación y a favor de la entidad territorial, siempre que el pago anticipado corresponda a regalías sobre las cuales tenga ésta última derecho a participar, no permite derivar ninguna violación a las normas que garantizan la autonomía territorial. La financiación que se procura la nación no desconoce el derecho del ente territorial, al cual se deberá transferir la suma que le cabe por concepto de regalías, con posterioridad al momento en que se realice la imputación de su pago al contribuyente que las hubiere anticipado. No obstante, las entidades territoriales pueden hacer uso inmediato del anticipo de las regalías. En este evento, deberán suscribir un convenio con el Gobierno Nacional y obligarse a hacer uso de los recursos de la manera indicada. El convenio Nación-Ente territorial sobre destinación del anticipo de regalías, revela una forma de coordinación y concurrencia en el ejercicio del supremo deber público de defender al Estado y a las instituciones democráticas.

REF: R.E. - 024

Revisión de constitucionalidad del Decreto 2007 de 1992 “Por el cual se adoptan medidas para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para conjurar las causas que originaron la declaratoria de Estado de Conmoción Interior e impedir la extensión de sus efectos”

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., febrero 27 de 1993

Aprobado por Acta N° 18

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 2007 de 1992 “por el cual se adoptan medidas para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para conjurar las

causas que originaron la declaratoria de Estado de Conmoción Interior e impedir la extensión de sus efectos”.

I. TEXTO DEL DECRETO REVISADO

El tenor literal del Decreto Legislativo 2007 de 1992 es el siguiente:

DECRETO 2007 DE 1992

(Diciembre 14)

Por el cual se adoptan medidas para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para conjurar las causas que originaron la declaratoria de Estado de Conmoción Interior e impedir la extensión de sus efectos

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

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1793 de noviembre 8 de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional por el término de noventa días calendario.

Que con el propósito de aumentar la eficacia de la fuerza pública es menester tomar las medidas necesarias para obtener la disponibilidad de los recursos respectivos.

Que de la misma manera, es indispensable adoptar mecanismos adecuados para financiar las nuevas erogaciones provenientes de la necesidad de movilización de tropas, adquisición de suministros y fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia.

Que las regalías que corresponden a las entidades territoriales como contraprestación económica a la explotación de sus recursos naturales no renovables, así como por la razón del transporte de los mismos a través de sus puertos marítimos y fluviales, se encuentran reguladas por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

DECRETA:

Artículo 1º ANTICIPO DE IMPUESTOS Y REGALIAS POR EXPLOTACION O EXPORTACION DE PETROLEO CRUDO, GAS LIBRE Y/O ASOCIADO Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

Los explotadores y exportadores de petróleo crudo y gas libre y/o asociado y demás recursos naturales no renovables que estén obligados al pago de regalías y de las contribuciones especiales de que tratan los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley 6ª de 1992, el Decreto 1131 de 1992 y el artículo 24 del decreto 1372 de 1992, podrán cancelar a manera de anticipo, el valor que por tales conceptos, así como por razón del impuesto a la renta, se pueda causar en vigencias futuras.

Artículo 2º APLICACION DEL ANTICIPO. El valor que por concepto de anticipo se cancele de conformidad con el artículo anterior, sólo podrá ser aplicado para el pago de las liquidaciones oficiales por regalías y el pago de las contribuciones especiales, que para ambos casos se puedan causar en el futuro. Las cancelaciones anticipadas de impuesto a la renta sólo podrán imputarse a lo que por dicho concepto deba pagarse en los períodos fiscales respectivos.

Parágrafo 1º El Gobierno Nacional para el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales en materia de regalías, incluirá en el presupuesto nacional el valor que se cause a su cargo y a favor de las entidades territoriales, por razón de las regalías que se anticipen.

En todo caso, el gobierno nacional podrá hacer anticipos de tales regalías a las entidades territoriales con las cuales se celebre un convenio para tal efecto, previo cumplimiento de las normas legales pertinentes, siempre y cuando dichas entidades convengan en utilizarlos según lo establecido en el artículo 3º del presente Decreto.

Parágrafo 2º Las condiciones y los requisitos para la aplicación del anticipo previsto en este decreto deberán ser pactadas mediante la celebración de contratos entre las entidades responsables y la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los cuales se determinará el valor del anticipo, la forma de imputar el mismo y el rendimiento a que haya lugar. En el evento de que el impuesto a la renta que deba pagarse en algún período fiscal sea inferior al anticipo recibido para ser imputado en dicho período, en el contrato se pactará que el interesado podrá posponer la imputación para un período posterior conservando la rentabilidad convenida, o podrá recibir el pago correspondiente según los términos acordados. Los contratos a que se refiere el presente parágrafo solamente requerirán para su formación y perfeccionamiento la firma de las partes. Adicionalmente deberán ser publicados en el Diario Oficial.

Parágrafo 3º Sobre el anticipo efectivamente cancelado se reconocerán los rendimientos que se pacten libremente entre los responsables del anticipo o los impuestos y la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3º USO DE RECURSOS. Los recursos que se recauden por concepto de los anticipos a que se refiere el presente Decreto deberán invertirse en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicaciones, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a 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 económico y comunitario y, en general, todas aquellas inversiones que permitan hacer presencia real del Estado siempre y cuando estén encaminadas a conjurar la crisis o prevenir

la extensión de la misma.

Artículo 4º VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación, suspende las disposiciones que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue según lo previsto en el inciso 3º del artículo 213 de la Constitución Política.

Publíquese y cúmplase

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a los 14 días de diciembre de 1992

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, Humberto De La Calle Lombana. La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, Wilma Zafra Turbay. El Ministro de Justicia, Andrés Gonzalez Díaz. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes Rodríguez. El Ministro de Defensa Nacional, Rafael Pardo Rueda. El Ministro de Agricultura, Alfonso López Caballero. El Ministro de Desarrollo Económico, Luis Alberto Moreno Mejía. El Ministro de Minas y Energía, Guido Nule Amín. El Ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos Calderón. El Ministro de Educación Nacional, Carlos Holmes Trujillo García. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Fernando Ramírez Acuña. El Ministro de Salud, Juan Luis Londoño De La Cuesta. El Ministro de Comunicaciones, William Jaramillo Gómez. El Ministro de Obras Públicas y Transporte, Jorge Bendeck Olivella.

II. ANTECEDENTES

2. Copia auténtica del Decreto fue enviada a esta Corporación y recibida el 15 de diciembre de 1992, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la CP.

El artículo 1º establece que los explotadores y exportadores allí relacionados, obligados al pago de las regalías y contribuciones especiales previstas en los artículo 12 a 15 de la Ley 6ª de 1992 y sus Decretos Reglamentarios 1131 y 1372 de 1992, pueden pagar en forma anticipada el valor que por tales conceptos, y por el impuesto a la renta, se causen en el futuro. De conformidad con el artículo 2º, los valores cancelados por concepto de anticipo se aplicarán al pago de las liquidaciones oficiales de regalías y contribuciones, y el pago anticipado por impuesto a la renta, se puede imputar a los respectivos períodos fiscales.

El párrafo 1º del artículo 2º dispone que el Gobierno debe incluir en el Presupuesto Nacional los valores por anticipo de regalías que se causen a su cargo y en favor de las entidades territoriales, para dar cumplimiento a las normas constitucionales sobre la materia. Contempla, además, la posibilidad de celebrar convenios con los entes territoriales sobre los anticipos por regalías, siempre que éstos se comprometan a utilizarlos de conformidad con lo previsto en el artículo 3º del Decreto, conforme al cual, los recursos recaudados por el pago de los anticipos se invertirán básicamente en el fortalecimiento de la Fuerza Pública y los mecanismos de inteligencia.

3. El 28 de enero del año en curso se recibió en Secretaría General un informe motivado por parte del Ministro de Defensa, en el que se explican las nuevas erogaciones que se hacen

necesarias con ocasión de la declaratoria de Estado de Conmoción Interior. El Señor Ministro señala que el incremento significativo de las acciones terroristas por parte de la guerrilla y la delincuencia organizada, hace necesario incorporar al presupuesto nacional nuevos recursos para fortalecer la fuerza pública, para que ésta pueda responder adecuadamente a las agresiones y garantice la recuperación de la tranquilidad pública.

El Decreto 2007, prosigue el Ministro, se encamina a recaudar los anticipos que, por concepto de impuestos, regalías y contribuciones especiales, paguen los explotadores o exportadores de recursos naturales no renovables. Los dineros recaudados por este concepto se destinarán a las zonas de explotación minera o petrolífera, objeto permanente de las acciones terroristas.

El Ministro de Defensa concluye su escrito advirtiendo que estos pagos anticipados tienen por objeto “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 que reciban regalías o contribuciones especiales, dependiendo, como se dijo atrás, de los recursos recaudados y asignados y de las necesidades concretas de cada región”.

4. Dentro del término de fijación en lista se recibió un escrito defendiendo la constitucionalidad del Decreto, presentado por el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El apoderado sostiene que el Decreto Legislativo 2007 se ajusta a los requisitos de forma exigidos por la Constitución. Agrega que guarda relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria de Estado de Conmoción Interior, puesto que desarrolla uno de los objetivos consagrados en la parte motiva del Decreto 1793, cual es el de incorporar nuevos gastos al presupuesto, con el fin de financiar las erogaciones requeridas para dar respuesta a la escalada terrorista, dotando de mayor eficacia a la fuerza pública.

Según el interviniente, el Decreto 2007 también es constitucional por el aspecto de fondo. En él se establece una forma especial de recaudo de unas rentas definidas previamente por la ley, que permite a los sujetos pasivos de estos gravámenes el pago anticipado de los mismos, con lo cual se da aplicación al art. 189-20 de la Carta, que atribuye al Presidente de la República la función de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes, y al artículo 213, que le permite suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción Interior.

El artículo 2º, sostiene el apoderado, contempla un procedimiento para la aplicación de los anticipos, el cual es igualmente desarrollo del artículo 189-20 de la Carta, y por lo tanto constitucional. Los párrafos 1º, 2º y 3º de esta norma se avienen a lo dispuesto en los artículos 360 y 361 - sobre regalías -, al artículo 345 - que establece el principio de legalidad de las rentas y los gastos -, y al artículo 189-20 y 23. Agrega que el Decreto, en lo relativo al anticipo de las regalías, no vulnera los derechos de los entes territoriales, puesto que la Nación se obliga a su posterior pago con los correspondientes intereses.

Por último, la defensa advierte que la utilización de los recursos que se recauden por estos conceptos, establecida en el artículo 3º del Decreto, guarda directa relación con los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Comoción Interior.

5. El Señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad del Decreto bajo revisión, basado en las siguientes consideraciones:

En su opinión, el Decreto cumple con los requisitos formales exigidos por el artículo 214 CP. Además, “De la comparación entre las causales invocadas en el Decreto declaratorio de la Comoción Interior y las medidas adoptadas por el Ejecutivo en el Decreto 2007, se infiere el nexo exigido por el artículo 213 superior, pues con los anticipos que esta preceptiva contempla, se provee principalmente a la Fuerza Pública y a los organismos de seguridad estatal de los recursos para ampliar su cobertura y capacidad, factores indispensables para enfrentar eficazmente a la delincuencia organizada y así poder restablecer el orden público turbado”.

En lo relativo al examen material del Decreto, el Procurador considera que sus disposiciones se avienen a los mandatos constitucionales en materia de impuestos o contribuciones (art. 345), y manejo de regalías (arts. 332 y 360), puesto que corresponde a la ley su regulación, y el Decreto Legislativo tiene el carácter de tal en sentido material. Estas disposiciones, en su opinión, no “... significan una intromisión del Gobierno en la autonomía de los entes territoriales, pregonada desde el cánón 287 superior pues, como quedó expuesto, ha sido la misma Constitución Nacional la que le ha dado a la ley la posibilidad de regular los derechos que sobre las regalías les corresponde a los entes territoriales, y es bajo los límites constitucionales y legales que debe ser ejercida esa autonomía territorial”.

Por último, precisa, el artículo 1º de la Carta señala que el Estado colombiano se funda en el principio de la solidaridad, lo que obliga a las entidades territoriales a solidarizarse con aquél en todo tiempo, y particularmente con ocasión de los estados de excepción.

III. FUNDAMENTOS

COMPETENCIA

1. La Corte Constitucional es competente para revisar el Decreto Legislativo número 2007 de diciembre 14 de 1992 en razón de lo dispuesto en el artículo 241-7 de la Carta.

EXAMEN DE FORMA

2. El decreto está firmado por el Presidente y todos sus ministros, y fue expedido el 14 de diciembre de 1992, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha en la que entró en vigor el estado de comoción (8 de noviembre de 1992).

EL ANTICIPO DE IMPUESTOS

3. En virtud de la figura, denominada en el Decreto revisado “anticipo de impuestos y regalías”, los sujetos obligados al pago de ciertos tributos y contribuciones especiales consagrados en diferentes normas legales -Ley 6a. de 1992; D. 1131 de 1992; D. 1372 de 1992, art. 24- pueden libremente disponer el pago anticipado de los mismos. Para el efecto,

deberán celebrar un contrato con la Nación en el que se estipularán las condiciones y requisitos para su aplicación, la forma de imputar las sumas anticipadas y el rendimiento que se reconozca en su favor.

4. Las personas que deciden anticipar el pago de futuros impuestos o contribuciones a su cargo, pueden obtener un beneficio monetario tangible, derivado del reconocimiento de una tasa de interés, de modo que resulte más atractivo -por el distinto valor del dinero en el tiempo- pagar en el presente que hacerlo en el futuro.

5. La Nación, en desarrollo del Decreto examinado, recauda con antelación el producto de determinados impuestos y contribuciones, obligándose a imputar lo recibido y el rendimiento respectivo a la cancelación de aquéllos en el momento en que se hagan exigibles. A través de este mecanismo se satisface una necesidad de liquidez con el objeto de financiar erogaciones vinculadas con la movilización de tropas, adquisición de suministros, fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia, reconstrucción de cuarteles, pago de recompensas a personas que colaboren con la justicia, realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana y demás inversiones contempladas en el artículo 3º del Decreto.

CONEXIDAD

6. La medida adoptada, a juicio de la Corte, es necesaria para conjurar las causas de la perturbación del orden público y tiene relación directa y específica con las mismas. En el Decreto 1793 de 1992, por el cual se declaró el estado de conmoción interior, se advirtió sobre la necesidad de “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 inteligencia”. Adicionalmente, se señala “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”.

7. El Decreto analizado se contrae a arbitrar un medio de recaudo anticipado de recursos fiscales con miras a recoger los fondos indispensables para financiar el fortalecimiento y la operación de las fuerzas militares que deben enfrentar a los agentes generadores de violencia.

EXAMEN DE FONDO

8. La figura del anticipo y su desarrollo contractual (D. 2007 de 1992, arts. 1 y 2), tienen asidero constitucional en los artículos 189-20 y 150-9 de la C.P.

De acuerdo con la primera norma, corresponde al Presidente de la República velar por la estricta recaudación y administración de las rentas públicas y decretar su inversión de acuerdo con las leyes. Tratándose de rentas preexistentes -los impuestos y contribuciones especiales se encuentran ya consagrados en otras leyes-, bien puede la ley o el Presidente como consecuencia de la declaratoria del estado de conmoción interior, establecer, bajo la forma del anticipo, un instrumento especial de recaudo. De otra parte, la facultad de imponer contribuciones fiscales comprende asimismo la de disponer sobre las modalidades de su

pago (C.P. arts 150-12 y 213).

Según se desprende de la segunda disposición constitucional (C.P. art. 150-9), el Congreso puede conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. De existir la necesaria relación de conexidad, durante el estado de conmoción interior, el respectivo decreto legislativo puede servir de título para que la Nación proceda a celebrar con los particulares determinados contratos, entre ellos, el contrato de anticipo de sumas por concepto de impuestos.

9. Con el objeto de dar cumplimiento al principio de legalidad del gasto (C:P. art. 345) y “para el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales en materia de regalías”, el primer párrafo del Decreto ordena incluir en el presupuesto nacional el valor que se cause a su cargo y a favor de las entidades territoriales, por razón de las regalías que se anticipen.

El anticipo de impuestos y contribuciones especiales es una operación de captación de recursos -por definición de naturaleza pasiva o de endeudamiento- que realiza la Nación, la cual asume dos obligaciones: (1) frente al contribuyente, deberá reconocer un rendimiento y efectuar la imputación correspondiente una vez se haga exigible la obligación tributaria; (2) frente a la entidad territorial beneficiaria de una parte de las regalías cuyo pago se haya anticipado (C.P. arts. 360 y 361), deberá hacer la respectiva transferencia luego de su imputación definitiva.

La naturaleza pasiva de la operación, que da lugar al nacimiento de una obligación a cargo de la Nación y a favor de la entidad territorial, siempre que el pago anticipado corresponda a regalías sobre las cuales tenga ésta última derecho a participar, no permite derivar ninguna violación a las normas que garantizan la autonomía territorial. La financiación que se procura la nación no desconoce el derecho del ente territorial, al cual se deberá transferir la suma que le cabe por concepto de regalías, con posterioridad al momento en que se realice la imputación de su pago al contribuyente que las hubiere anticipado.

10. No obstante, las entidades territoriales pueden hacer uso inmediato del anticipo de las regalías. En este evento, deberán suscribir un convenio con el Gobierno Nacional y obligarse a hacer uso de los recursos de la manera indicada en el artículo 3º del Decreto.

No se vulnera la autonomía de las entidades territoriales. El mencionado convenio es naturalmente voluntario y la aplicación de los recursos puede enderezarse a su propio desarrollo de manera que se propicie la seguridad ciudadana, el bienestar social y la convivencia pacífica (D 2007 de 1992, art. 3º). El procedimiento, de otra parte, no modifica el monto que corresponde al ente territorial, pues éste se calcula -sin tomar en consideración deducción o descuento alguno- con base en el valor nominal de la imputación finalmente realizada al causarse la obligación tributaria.

En todo caso, conjurar una grave perturbación del orden público, es una tarea que compromete a la Nación y a todas las entidades territoriales. En este sentido, el convenio Nación-Ente territorial sobre destinación del anticipo de regalías, en los términos del artículo 3º del decreto, revela una forma de coordinación y concurrencia en el ejercicio del supremo deber público de defender al Estado y a las instituciones democráticas (C.P. art. 288).

11. El catálogo de “uso de recursos” previsto en el artículo 3º del decreto, tiene pleno fundamento constitucional pues se dirige a fortalecer el aparato militar que busca sojuzgar a los agentes de la violencia y, de otra parte, financiar inversiones sociales en las zonas afectadas por ella y en las que es indispensable “la presencia real del estado”. En suma, se busca con la medida -anticipo de impuestos- y la destinación de su producto, ponerle fin a la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

IV DECISION

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

Declarar constitucional en su integridad el Decreto legislativo 2007 de 1992.

COPIESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G.

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C.

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

{p}