C-128-97

Sentencia C-128/97

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA EN DECLARACION DE EMERGENCIA-Modificación presupuesto general de la Nación

Referencia: Expediente RE 089

Revisión del Decreto 082 del 13 de enero de 1997 "por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1997".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Aprobada por acta No. 12

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto 082 del 13 de enero de 1997 "por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1997".

I. TEXTO DE LA NORMAS ACUSADAS

Decreto 082

(13 enero de 1997)

“por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1997”

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, la ley orgánica del presupuesto, y en desarrollo de lo dispuesto en el decreto 80 del 13 de enero de 1997,

CONSIDERANDO

Que por Decreto 80 del 13 de enero de 1997 se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social, por las causales en él establecidas;

Que como parte de las medidas que el Gobierno adoptó, en desarrollo de la declaración de la Emergencia Económica y Social, se encuentra la creación de un nuevo impuesto, mediante el decreto 81 de 1997;

Que este nuevo impuesto exige la adopción de algunas operaciones en el Presupuesto General de la Nación;

Que el procedimiento para realizar las operaciones presupuestales en el estado de Emergencia Económica y Social es a través de decretos legislativos;

DECRETA:

ARTICULO 1°. Adicionar el presupuesto de Rentas del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1997 en la suma de cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos ($450.000.000.000) así:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL $450.000.000.000

1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION $450.000.000.000

1.1 Impuesto sobre la financiación

en moneda extranjera $450.000.000.000

ARTICULO 2°. Reducir el Presupuesto de Rentas del Presupuesto General de la Nación en la suma de trescientos ochenta mil millones de pesos ($380.000.000.000) así:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL $380.000.000.000

1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION $380.000.000.000

ARTICULO 3°. Adicionar el Presupuesto de Gastos del Presupuesto General de la Nación en la suma de setenta mil millones de pesos ($70.000.000.000) así:

SECCION 1401

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL

CUENTA 6 SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA

SUBCUENTA 2 INTERESES, COMISIONES Y GASTOS DEUDA PUBLICA EXTERNA

OBJETO DE

GASTO 8 Impuesto sobre financiación en moneda externa

RECURSO 01 Recursos ordinarios 70.000.000.000

ARTICULO 4°. El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación

PUBLIQUESE Y CUMPLASE,

Dado en Santafé de Bogotá a los 13 de enero de 1997.

Siguen firmas del Presidente de la República, de 14 ministros y de un viceministro encargado

de las funciones del despacho del Ministerio de Justicia y del Derecho.

II. ANTECEDENTES

1. El Secretario jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta corporación, el día siguiente a su expedición, copia del Decreto 082 del 13 de enero de 1997.

2. Asumido el conocimiento de la revisión del decreto de la referencia, se ordenó al Ministerio de Hacienda que informara las razones que llevaron a la expedición del decreto 082 de 1997.

3. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia y el representante del Ministerio de Desarrollo Económico intervinieron en favor de la constitucionalidad del Decreto.

4. El Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad de las normas acusadas.

III. PRUEBAS – Informe del Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda informa que las razones que llevaron al Gobierno Nacional a expedir el decreto objeto de revisión, son las siguientes:

En primer lugar, de conformidad con el decreto 81 de 1997, la Nación es sujeto pasivo del impuesto sobre la financiación en moneda externa, lo que obliga a asignar recursos para atender las obligaciones resultantes del pago de tales obligaciones tributarias. Para tal efecto, el artículo 3 del Decreto 82 de 1997 dispone una adición presupuestal por 70.000 millones de pesos.

En segundo lugar, la adición responde a las expectativas de recaudo por concepto del impuesto creado mediante el decreto 81 de 1997.

Finalmente, la reducción de los ingresos, prevista en el artículo 2, obedece a “la caída en el recaudo del impuesto a la renta y complementarios que pretende ser sustituida con una parte importante del recaudo que se genere con el impuesto sobre la financiación en moneda extranjera”.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Desarrollo, actuando en nombre de la Nación-Ministerio de Desarrollo Económico, interviene para defender la constitucionalidad del Decreto 82 de 1997.

Manifiesta el interviniente que el decreto en cuestión guarda relación directa con el Decreto 81 de 1997, que creó el impuesto al endeudamiento externo. Sostiene que en la medida en que los ingresos generados mediante la aplicación del citado impuesto no se encontraban incorporados al presupuesto de la Nación, era necesario adoptar "medidas operacionales al Presupuesto General de la Nación", para lo cual se adicionó y se redujo el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia fiscal de 1997.

Intervención del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República interviene en favor de la constitucionalidad del Decreto 082 de 1997. Luego de exponer que el Decreto cumple con los requisitos formales, entra al análisis de fondo del Decreto.

En punto a la conexidad, sostiene que el Decreto 082 de 1997 guarda relación directa con el Decreto 081 de 1997. El cumplimiento de los fines previstos con su expedición, exige realizar algunas operaciones en el Presupuesto de la Nación, lo que se realiza mediante el decreto objeto de control y cuyas razones fueron expuestas en el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda al responder al cuestionario de la Corte, al cual se remite.

Por otra parte, manifiesta el interviniente, que el artículo 345 de la Carta exige que todo gasto a efectuar o recurso a percibir esté debidamente presupuestado (principio de legalidad del presupuesto), lo cual en tiempos de normalidad corresponde a los órganos de elección popular, y respecto de la Nación, al Congreso de la República.

Sin embargo, en épocas de anormalidad, tal función es competencia del Presidente de la República, toda vez que el artículo 215 autoriza la concentración del principio de legalidad del ingreso y del gasto en cabeza de éste.

La Ley Orgánica del Presupuesto recoge este principio en el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 (artículos 69 de la Ley 38 de 1989 y 36 de la Ley 179 de 1994), que señala:

"Los créditos adicionales y los traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señales. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo"

Cabe poner de presente que el Decreto 080 de 1997 autorizó al gobierno para realizar las operaciones presupuestales derivadas de las medidas dictadas en desarrollo del Estado de Emergencia.

Respecto de la constitucionalidad de éstas actuaciones, la Corte se ha manifestado en su favor en la sentencia C-448 de 1992.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Primeramente señala el Procurador que el Decreto 082 de 1997 cumple con todas las exigencias formales establecidas en la Carta. Luego, en cuanto al contenido material del decreto, sostiene que el Decreto 081 de 1997 alteró el cómputo de rentas y de gastos previstos en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1997, razón por la cual resultaba indispensable expedir el decreto objeto de revisión, "con el objeto de adecuar los estados financieros de la Nación a las previsiones económicas elaboradas teniendo en cuenta el recaudo que se pueda lograr con la aplicación de los instrumentos creados en virtud del Decreto 081 de 1997".

En tercer lugar, analiza la competencia del Presidente de la República para modificar el presupuesto bajo el Estado de Emergencia. Considera que el artículo 345 de la Carta avala dicha potestad, toda vez que consagra el principio según el cual en tiempos de paz corresponde a los órganos de elección popular la expedición del presupuesto, lo que no acontece bajo estados de excepción, "pues frente a situaciones de crisis las decisiones han de tomarse en forma pronta y oportuna, para atender la situación que se presenta".

Por otra parte, si bien la Ley Estatutaria de Estados de Excepción no regula ésta facultad en relación con el Estado de Emergencia, la Corte ha avalado dicha atribución (Sentencia C-376

de 1994).

Finalmente, cabe señalar que el Decreto 080 de 1997 autorizó al Gobierno para “realizar las operaciones presupuestales derivadas de las medidas excepcionales que fueran adoptadas”.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-7, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad del Decreto Legislativo N° 082 del 13 de enero de 1997.

Inexequibilidad del Decreto 080 de 1997

2. Mediante sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Decreto 080 de 1997, mediante el cual se decretó el Estado de Emergencia. Como quiera que el decreto objeto de revisión se expidió en desarrollo del citado decreto, la Corte procederá a declarar su inexequibilidad.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 082 de 1997.

Segundo.- Los efectos de la presente sentencia se producirán a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia C-122 de 1997, por medio de la cual se declaró inexequible el Decreto 080 de 1997.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la corte constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

Con salvamento de voto

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Con salvamento de voto

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-128/97

INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE EMERGENCIA-Decisión inhibitoria sobre decretos

legislativos posteriores (Salvamento de voto)

Los fallos relativos a los decretos dictados con base en el decreto declaratorio del estado excepcional, hallado inexequible por la Corte, deben ser inhibitorios por carencia de objeto. Sigo considerando que la inconstitucionalidad de los decretos posteriores no se produce porque sean intrínsecamente contrarios a la Constitución, ya que la Corte, en la señalada hipótesis, no ha tenido ni tiene oportunidad de efectuar el análisis material de cada uno de ellos, sino por cuanto, "todos (los decretos legislativos) carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución". Así, pues sin que sea menester entrar en la verificación de los aspectos formales y materiales de cada decreto, debe por fuerza concluirse en su inconstitucionalidad, como consecuencia del fallo inicial. las medidas adoptadas al amparo del Estado de Emergencia perdieron toda base jurídica desde el momento en que se declaró la inexequibilidad del decreto principal, es decir, desde ese instante cayeron en la inconstitucionalidad. Aunque todavía tal decisión no se ha notificado por edicto, su adopción es un hecho notorio que nadie ignora en el país. La sentencia sobre cada decreto legislativo debe ser, pues, inhibitoria por cuanto carece de objeto toda decisión de fondo. Al momento de proferir tales fallos, las medidas correspondientes se encuentran fuera del ordenamiento jurídico y no están ni pueden estar produciendo efectos.

INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE EMERGENCIA-Producción efectos fallos de decretos legislativos (Salvamento de voto)

Lo consecuente no es atar los efectos de cada sentencia de inexequibilidad a la fecha de notificación de la primera, como lo ha hecho la Corte, sino decir, como se hizo en el caso de la Conmoción Interior, que cada fallo principia a producir sus efectos desde el día de su respectiva notificación, y ello por razones de seguridad jurídica. Se ha incurrido en la inconsecuencia procesal de unir la iniciación de los efectos jurídicos de la sentencia con la cual culmina un determinado proceso al momento de notificación de una sentencia diferente, y, de otro lado, la fórmula acogida en noviembre de 1995 habría permitido la más pronta efectividad de cada sentencia, transmitiendo a los destinatarios de las pertinentes normas una mayor certeza. La notificación formal, en mi criterio, no es indispensable, para que se produzcan los efectos de los fallos, cuando los interesados saben lo que ha dispuesto el juez. Tal sentido -que consiste en la inconstitucionalidad del decreto declaratorio de la Emergencia

Económica- es precisamente el punto de referencia indispensable para deducir, de manera inmediata, que todos los decretos dictados en su desarrollo son también inconstitucionales.

Referencia: Expediente RE-089

Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Como lo expresé durante la sesión de Sala Plena, no comparto el criterio acogido por la Corte para definir la fecha a partir de la cual dejan de producir efectos jurídicos los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República con base en el Decreto 080 de 1997, mediante el cual se asumió el poder excepcional previsto en el artículo 215 de la Carta y que fue declarado inexequible por razones de fondo según Sentencia C-122 del 12 de marzo del presente año.

Pese a haber compartido lo que aprobó la Corte desde el 2 de noviembre de 1995, cuando, en similares circunstancias, debió pronunciarse sobre la inexequibilidad de los decretos de un Estado de Conmoción Interior declarado inexequible, he reflexionado en la tesis expuesta por el H. Magistrado Carlos Gaviria Díaz y he terminado por persuadirme de que tiene razón, al menos en que los fallos relativos a los decretos dictados con base en el decreto declaratorio del estado excepcional, hallado inexequible por la Corte, deben ser inhibitorios por carencia de objeto.

Sigo considerando, claro está, que la inconstitucionalidad de los decretos posteriores no se produce porque sean intrínsecamente contrarios a la Constitución, ya que la Corte, en la señalada hipótesis, no ha tenido ni tiene oportunidad de efectuar el análisis material de cada uno de ellos, sino por cuanto, según se dijo desde la Sentencia C-488 del 2 de noviembre de 1995, de la cual tuve el honor de ser ponente, “todos (los decretos legislativos) carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”.

Así, pues, como lo ha sostenido la Corte, sin que sea menester entrar en la verificación de los aspectos formales y materiales de cada decreto, debe por fuerza concluirse en su inconstitucionalidad, como consecuencia del fallo inicial.

Pero surgen dos interrogantes :

1. ¿Debe la Corte declarar inexequible cada decreto ?

2 ¿En ese caso, a partir de cuándo desaparece del sistema jurídico la medida declarada inexequible ?

A la primera de tales preguntas, creo yo, ha debido responderse negativamente pues a nadie se oculta que las medidas adoptadas al amparo del Estado de Emergencia perdieron toda base jurídica desde el momento en que se declaró la inexequibilidad del decreto principal, es decir, desde ese instante cayeron en la inconstitucionalidad. Aunque todavía tal decisión no se ha notificado por edicto en los términos del artículo 16 del Decreto 2067 de 1991, su adopción es un hecho notorio que nadie ignora en el país y, por si fuera poco, el Presidente de la República se notificó del fallo por conducta concluyente cuando en Cartagena, el día 13 de marzo, formuló irrespetuosas críticas a la providencia y anunció públicamente su propuesta de reformar la Constitución para quitar a la Corte la facultad que dio base al pronunciamiento que no gustó al Ejecutivo.

La sentencia sobre cada decreto legislativo debe ser, pues, inhibitoria por cuanto carece de objeto toda decisión de fondo. Al momento de proferir tales fallos, las medidas correspondientes se encuentran fuera del ordenamiento jurídico y no están ni pueden estar produciendo efectos.

La segunda inquietud carece de importancia si la respuesta a la primera es negativa, pues en ese supuesto se aplica lo que acabo de exponer respecto de todos los decretos legislativos. Pero adquiere gran importancia, especialmente desde el punto de vista práctico, en el evento de haberse aceptado, como lo acepta la mayoría, que es indispensable una declaración judicial expresa y de mérito a propósito de cada decreto.

En tal hipótesis (que, reitero, no comparto), lo consecuente no es atar los efectos de cada sentencia de inexequibilidad a la fecha de notificación de la primera, como lo ha hecho la Corte, sino decir, como se hizo en el caso de la Conmoción Interior, que cada fallo principia a producir sus efectos desde el día de su respectiva notificación, y ello por razones de seguridad jurídica.

Aunque para algunos magistrados lo resuelto ahora es un avance, muy respetuosamente digo que me parece, por el contrario, un retroceso, ya que, por una parte, se ha incurrido en la inconsecuencia procesal de unir la iniciación de los efectos jurídicos de la sentencia con la cual culmina un determinado proceso al momento de notificación de una sentencia diferente, y, de otro lado, por paradoja -al menos en los decretos que han sido objeto de fallo en esta fecha-, la fórmula acogida en noviembre de 1995 habría permitido la más pronta efectividad de cada sentencia, transmitiendo a los destinatarios de las pertinentes normas una mayor certeza.

Con lo decidido, en cambio, sin adoptar la tesis de la inhibición, que resultaba mucho más lógica y consecuente, se buscó cambiar el derrotero que indicaba el más inmediato antecedente, pero generando una gran confusión en lo que toca con los efectos de las distintas providencias de la Corte.

Ello resulta todavía más preocupante si se tiene en cuenta que la extensión -a mi juicio artificial e innecesaria- de los efectos de unas medidas, que ya todos sabemos desde el 12 de marzo que son inconstitucionales, ha afectado enorme e injustificadamente, por un formalismo extremo, los bolsillos de muchos contribuyentes que han sido y seguirán siendo obligados a pagar unos tributos cuyo fundamento jurídico, según ha declarado la Corte, era contrario a la Constitución Política.

La notificación formal, en mi criterio, no es indispensable, para que se produzcan los efectos de los fallos, cuando los interesados saben lo que ha dispuesto el juez. No otra cosa ha acontecido en este evento, en que el Gobierno y todos los gremios y sectores económicos han hecho declaraciones públicas explícitas y la prensa ha comentado con lujo de despliegue sobre lo decidido y, más todavía, cuando el Ejecutivo, la Junta Directiva del Banco de la República y otras agencias estatales han adoptado medidas sobre la base cierta, conocida e indudable de la declaración de inconstitucionalidad de la Emergencia Económica.

En mi concepto, no tiene mayor efectividad para la divulgación de la sentencia el edicto fijado en la Secretaría General de la Corte que la amplísima difusión que todos los medios de comunicación y el propio Presidente de la República -adoptando éste último actitudes concluyentes en cuya virtud ha quedado plenamente notificado- han hecho sobre el sentido de la misma.

Tal sentido -que consiste en la inconstitucionalidad del decreto declaratorio de la Emergencia Económica- es precisamente el punto de referencia indispensable para deducir, de manera inmediata, que todos los decretos dictados en su desarrollo son también inconstitucionales.

Me pregunto lo que, a juicio de la Corte, ocurrirá cuando, ya notificado formalmente y con toda solemnidad el fallo C-122 del 12 de marzo, relativo al Decreto 080 de 1997, y sin haber resuelto todavía la Corporación sobre los decretos cuyo examen constitucional sigue en turno, deba ella definir a partir de cuándo dejan de tener efecto y obligatoriedad. ¿Las medidas correspondientes, después de tal notificación y aunque todavía no hay fallo de mérito específico sobre cada una de ellas, quedan privadas de sus efectos desde antes de las respectivas sentencias ? ¿O, por el contrario, siguen produciendo efectos ? ¿Los fallos que declaren inexequibles esos decretos después de la notificación de la primera sentencia, surtirán efecto retroactivo al 12 de marzo ? ¿Qué aplicabilidad tienen las medidas en el interregno ? ¿Habría lugar a devoluciones de impuestos por lo pagado en ese lapso ?

¿En qué queda la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el artículo 228 de la Carta Política y la allí dispuesta prevalencia del Derecho sustancial ?

Estimo, finalmente, que una ocasión como esta, en que la incompatibilidad entre la Constitución y normas jurídicas de inferior jerarquía (los decretos "sobrevivientes" de emergencia) es manifiesta e indudable, como que la declaró esta Corte, es la más propicia para hacer valer el artículo 4° de la Constitución, que dice : "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto a la Sentencia C-128/97

INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE CONMOCION INTERIOR-Sentencia inhibitoria sobre decretos expedidos/INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE CONMOCION INTERIOR-Pérdida de vigencia de decretos expedidos (Salvamento de voto)

Es absolutamente claro que los decretos dictados con fundamento en las facultades que le confirió al Presidente la declaración de la conmoción, han dejado de regir en virtud de haber cesado ésta y no por haber sido declarados inexequibles por la Corte. A eso ha debido limitarse el pronunciamiento de la Corporación en un fallo inhibitorio, que es sin duda el que la lógica más elemental indica.

Referencia: Expediente R.E. 089

Revisión constitucional del Decreto Legislativo No. 82 del 13 de enero de 1997, "Por el cual se modifica el presupuesto".

Con el debido respeto, me aparto de la decisión mayoritaria por las razones que he tenido la oportunidad de exponer en ocasiones anteriores frente a la declaración de inexequibilidad de los decretos legislativos expedidos con fundamento en el estado de conmoción interior, las cuales resultan aplicables a los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en desarrollo de la emergencia económica y social contenida en el decreto 080 de 1997, también declarada inexequible por esta Corporación en sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997.

Fecha ut supra

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado