

C-137-99

Sentencia C-137/99

FACULTADES EXCEPCIONALES-Objeto/ESTADO DE EXCEPCION-Conexidad

Las facultades excepcionales, como su nombre lo indica, tienen la virtud de transferir facultades legislativas al gobierno cuando medien causas cuyas particulares características justifican, a juicio del constituyente, el aumento de facultades al ejecutivo. Son esas causas la guerra exterior, la grave perturbación del orden público, y la grave perturbación del orden económico, social y ecológico del país, o la grave calamidad pública. Si estos hechos justifican las facultades excepcionales, lógicamente, no pueden, las misma utilizarse para responder a hechos políticos, económicos, sociales, militares o de naturaleza distintos a los que haya dado lugar a la declaratoria del estado excepcional. Esto, adicionalmente, en razón de la ruptura que ejerce el régimen ordinario de legalidad; del reparto funcional entre las distintas agencias del Estado; y, de la libertad misma, cuando sobrevienen esas prerrogativas excepcionales. La relación indicada entre los hechos que motivan la declaratoria del estado de excepción y las medidas que en su desarrollo tome el Gobierno ha recibido la denominación en la jurisprudencia colombiana de la conexidad. Conexidad, cuya exigibilidad es además expresa en la carta política cuando afirma que los Decretos legislativos “deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. La Corte estima que el decreto que se revisa es teleológica y materialmente conexo con las causas invocadas por el Gobierno en el decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, dado que las medidas en aquél contenidas están dirigidas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Adición

Era necesario proveer recursos para que el Fondo de Solidaridad de ahorradores y depositantes de entidades cooperativas en liquidación, pueda adquirir las acreencias de depositantes y ahorradores de entidades cooperativas en liquidación, en los términos de los arts. 2 y siguientes del decreto.

SALDOS DE CUENTAS INACTIVAS

Los créditos establecidos por el artículo 36 del decreto 2331 de 1998, correspondientes a las cuentas corrientes y de ahorro inactivas transferidas a título de mutuo a la Nación son un recurso de capital, que debe ser utilizado para desarrollar las actividades tendientes a conjurar la crisis a que dio lugar la declaración de emergencia económica y social. Igualmente, era preciso hacer las provisiones correspondientes, con el fin de reintegrar a sus propietarios los dineros dados en mutuo, cuando éstos lo soliciten.

Referencia: Expediente R.E-105

Revisión automática del Decreto legislativo No. 2332 del 16 de noviembre de 1998, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia Fiscal de 1998.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., marzo cuatro (4) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

#### I. ANTECEDENTES.

El Presidente de la República, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 215 de la Constitución, expidió el decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, con vigencia hasta las 24 horas del 16 de noviembre de 1998. Con fundamento en dicha declaración se expidió el Decreto Legislativo 2332 del 16 de noviembre de 1998, por el cual se adicionó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998.

En oficio del 17 de noviembre de 1998, el Presidente de la República envió a esta Corporación, para los efectos del control constitucional, copia auténtica del referido decreto 2332 del 16 de noviembre de 1998.

En los términos del artículo 241-7, la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la constitucionalidad del referido decreto.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales del caso, procede la Corte a proferir sentencia.

#### II. TEXTO DEL DECRETO.

Se transcribe a continuación el texto de decreto 2332 del 16 de noviembre de 1998, el cual es objeto de revisión, así:

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DECRETO 2332

NOVIEMBRE 16 DE 1998

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación

Para la vigencia fiscal de 1998

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 y

#### CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional hasta las veinticuatro horas del dieciséis (16) de noviembre de 1998;

Que como parte de las medidas que el Gobierno adoptó, se determinó la existencia de nuevas rentas;

Que es necesario proveer recursos para que el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en liquidación, pueda adquirir acreencias de depositantes y ahorradores de entidades cooperativas en liquidación;

Que es necesario apropiar recursos para el capital semilla del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas;

Que igualmente, es necesario proveer recursos para el servicio de la deuda originado en el uso de las cuentas corrientes y de ahorro inactivas prestadas a la Nación y para restituir los recursos que sean solicitados por sus propietarios;

Que por lo anterior es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación para 1998;

DECRETA:

Artículo 1º. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Efectúese la siguiente adición en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998, en la suma de CUARENTA Y TRES MIL CIENTO DIEZ MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$43.110.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

1. INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

43.110.000.000

2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION

43.110.000.000

Artículo 2º. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Efectúense las siguientes adiciones al Presupuesto General de la Nación para vigencia fiscal del 1º. de enero al 31 de diciembre de 1998, en la suma de CUARENTA Y TRES MIL CIENTO DIEZ MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$43.110.000.000), según el detalle que se encuentra a continuación:

ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUBC.

PROG SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCION 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

30.110.000.000

30.110.000.000

TOTAL PRESUPUESTO SECCION

30.110.000.000

30.110.000.000

SECCION 1401

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL

B. PRESUPUESTO DE SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA

13.000.000.000

13.000.000.000

TOTAL PRESUPUESTO SECCION

13.000.000.000

13.000.000.000

TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL

43.110.000.000

43.110.000.000

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

III. INTERVENCION DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó a consideración de la Corte escrito en el que defiende la constitucionalidad del Decreto legislativo de la referencia, previas las consideraciones siguientes:

Que los hechos que sirvieron de sustento a la declaratoria del Estado de Emergencia por parte del Gobierno Nacional, consistieron en el deterioro acelerado del sistema financiero y cooperativo, que amenazaba producir una crisis de insospechadas proporciones.

El artículo 36 del decreto 2331 de 1998, estableció un préstamo a favor de la Nación, proveniente de los recursos o de las cuentas corrientes y de ahorro inactivas por un período superior a un año, cuyo monto no supere dos (2) UPAC.

Con lo anterior, el Gobierno, proyecta recaudar la suma estimada en cuatrocientos mil millones de pesos, que se destinarán para financiar:

a) El seguro de desempleo para los trabajadores individuales de vivienda de interés social, b) El Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas y; c) el capital semilla del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas de FOGACOOOP.

Además, existe la obligación del Estado de proveer recursos para el servicio de la deuda que se origina en la utilización de los dineros de las cuentas corrientes y de ahorro inactivas, cuando quiera que deban restituirse las sumas solicitadas por los propietarios.

Algunas de las medidas tomadas por la declaratoria de emergencia económica producen efectos presupuestales, tanto en relación con el cálculo de los ingresos del Estado, como frente a la destinación que se debe dar a los mismos.

Teniendo en cuenta que los efectos aludidos se deberían hacer ordinariamente por el legislador, al amparo del Estado de Excepción y ante la necesidad de garantizar su efectividad, se consideró indispensable modificar el Presupuesto General de la Nación, para incorporar al mismo los ingresos y los gastos generados por la emergencia.

En consecuencia, las modificaciones al Presupuesto tienen como único objetivo permitir hacer frente a la situación que dio lugar a la declaración de emergencia y lograr la adecuada aplicación de las normas decretadas por el Gobierno.

De acuerdo con el artículo 215 Superior, los Decretos legislativos dictados por el Presidente de la República deben referirse en materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia. En consideración a lo anterior, el Gobierno consideró la necesidad de adoptar medidas transitorias con el fin de arbitrar recursos nuevos, en las cuantías necesarias para adelantar las actividades ordenadas por los Decretos legislativos directamente relacionados con el Estado de Emergencia Económica y Social.

Todas las operaciones presupuestales realizadas por el Decreto que se revisa, se relacionan en forma directa con la Emergencia Económica y Social, en consideración a lo siguiente:

a) El FOGAFIN se encuentra autorizado para contratar el seguro de deudores hipotecarios, pero de acuerdo con la norma que autoriza el gasto, éste sólo puede realizarse con las transferencias que se hagan para tal efecto.

b) El Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación requiere entrar de inmediato a fin de solucionar la crisis. Teniendo en cuenta que este fondo de surte de los recursos presupuestales, la adición de los recursos para su funcionamiento sólo podía realizarse mediante ley o norma jurídica equivalente, indispensable para superar la emergencia.

c) Para preservar la estabilidad del sector cooperativo y evitar la extensión de los efectos de su crisis, es fundamental la operación inmediata del FOGACOPP. Por esta razón se adicionaron los recursos para ser transferidos a ese Fondo.

d) La naturaleza misma del mutuo a través del cual se transfieren a la nación los saldos de

las cuentas inactivas, requiere presupuestar el pago del servicio de los intereses de esta deuda pública y de su capital, de lo contrario la Nación incurriría en una moratoria injustificada en el pago de sus obligaciones.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 2332 del 16 de noviembre de 1998.

En primer lugar, el Decreto que se revisa cumple con todas las formalidades establecidas por la Constitución.

En relación con la materia del Decreto, manifestó:

Las medidas tomadas al amparo de la emergencia económica necesitaban, de un lado, adoptar herramientas para obtener recursos corrientes y de capital y, de otro, proveer recursos para el servicio de la deuda que se origina.

Con el empréstito, se alteraron los cómputos del presupuesto, como quiera que la aplicación de la medida dio lugar al aumento de los rubros correspondientes a los ingresos del presupuesto, al de rentas, y al presupuesto de gastos.

Por este motivo, fue necesario expedir el Decreto que se revisa, con el objeto de ajustar los estados financieros de la Nación, los cuales según criterio del Gobierno Nacional han de ser arbitrados para efectivizar las medidas contenidas en el Decreto 2331 de 1998.

El referido Decreto implica una modificación al presupuesto de 1998, toda vez que el empréstito de que trata el artículo 36 del Decreto 2331 de 1998, con el cual se pretende financiar las medidas tomadas en desarrollo de la emergencia económica, altera los estados financieros para la respectiva vigencia.

El mandato constitucional previsto en el artículo 345, no opera durante los períodos de anormalidad, es decir, durante el estado de emergencia económica, como quiera que las decisiones tomadas tienen como único objeto conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos.

En consecuencia, el decreto 2332 de 1998, objeto de revisión se ajusta a la Constitución.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

##### 1. Revisión formal del Decreto 2332 del 16 de noviembre de 1998.

El decreto legislativo 2332 de 1998 cumple con los requisitos formales consagrados por la Constitución, por cuanto:

- Fue expedido en desarrollo del decreto legislativo 2330 del 16 de noviembre de 1998, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica y Social en todo el territorio nacional, hasta por las 24 horas del mismo día.

- El decreto que se revisa aparece firmado por el señor Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, con excepción del Ministro del Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, dicho decreto aparece suscrito por el Viceministro de Trabajo Fabio Olmedo Palacio Valencia, en su condición de funcionario encargado de las funciones correspondientes a dicho Ministerio.
- El decreto 2332/98 se expidió el día 16 de noviembre de 1998, es decir, dentro del término de duración de la emergencia.
- Oportunamente el Gobierno Nacional envió, el mencionado decreto a la Corte Constitucional, para su revisión.

## 2. Revisión del contenido del decreto 2332 del 16 de noviembre de 1998.

2. 1. Mediante la sentencia C-122 del 1 de marzo de 1991, la Corte Constitucional declaró parcialmente exequible el Decreto No 2330 del 16 de noviembre de 1998, en virtud del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social. En efecto, en la parte resolutive de dicha sentencia se dispuso:

“Declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto No. 2330 de 1998, pero sólo en relación y en función de las personas y sectores materialmente afectados por las circunstancias críticas a que éste alude y que son exclusivamente los siguientes: los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC; el sector de las organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito, se encuentren o no intervenidas o en liquidación; y, las instituciones financieras de carácter público. En consecuencia, el Decreto No. 2330 de 1998, es inexecutable, en lo demás”.

2.2. Según la jurisprudencia de la Corte, el Gobierno Nacional es competente para modificar el presupuesto durante los Estados de Excepción.

Sobre el particular ha dicho la Corporación<sup>2</sup>:

“el tránsito de condiciones de normalidad (tiempo de paz) a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permite admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo esta exclusivamente, como es obvio, cuando la medida este dirigida a contribuir y remover las causas de la perturbación del orden interno y a recuperar la paz”

2.3. La Corte, en el punto de la conexidad que debe existir entre el Decreto declaratorio de emergencia económica y social y los decretos que la desarrollan, se ha pronunciado de la siguiente manera<sup>3</sup>:

“Las facultades excepcionales, como su nombre lo indica, tienen la virtud de transferir facultades legislativas al gobierno cuando medien causas cuyas particulares características justifican, a juicio del constituyente, el aumento de facultades al ejecutivo. Son esas causas la guerra exterior, la grave perturbación del orden público, y la grave perturbación del orden económico, social y ecológico del país, o la grave calamidad pública. Si estos hechos justifican las facultades excepcionales, lógicamente, no pueden, las misma utilizarse para

responder a hechos políticos, económicos, sociales, militares o de naturaleza distintos a los que haya dado lugar a la declaratoria del estado excepcional. Esto, adicionalmente, en razón de la ruptura que ejerce el régimen ordinario de legalidad; del reparto funcional entre las distintas agencias del Estado; y, de la libertad misma, cuando sobrevienen esas prerrogativas excepcionales. La relación indicada entre los hechos que motivan la declaratoria del estado de excepción y las medidas que en su desarrollo tome el Gobierno ha recibido la denominación en la jurisprudencia colombiana de la conexidad. Conexidad, cuya exigibilidad es además expresa en la carta política cuando afirma que los Decretos legislativos “deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

- El Decreto 2332 del 16 de noviembre de 1998, modificó el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal de 1998 aumentado tanto el rubro de ingresos como el de egresos, en la suma de \$43.110.000.000.

- La referida modificación, en parte, se fundamentó en algunas disposiciones del decreto 2331/98, declarado exequible según sentencia C-136/994, que conllevan ingresos y egresos para el Tesoro Público Nacional. En efecto:

Era necesario proveer recursos para que el Fondo de Solidaridad de ahorradores y depositantes de entidades cooperativas en liquidación, pueda adquirir las acreencias de depositantes y ahorradores de entidades cooperativas en liquidación, en los términos de los arts. 2 y siguientes del mencionado decreto.

Los créditos establecidos por el artículo 36 del decreto 2331 de 1998, correspondientes a las cuentas corrientes y de ahorro inactivas transferidas a título de mutuo a la Nación son un recurso de capital, que debe ser utilizado para desarrollar las actividades tendientes a conjurar la crisis a que dio lugar la declaración de emergencia económica y social. Igualmente, era preciso hacer las provisiones correspondientes, con el fin de reintegrar a sus propietarios los dineros dados en mutuo, cuando éstos lo soliciten.

Finalmente, era necesario apropiar recursos para el capital semilla del fondo de garantías de entidades cooperativas FOGACOOOP, creado según decreto 2206/98.

3. En conclusión, el decreto que se revisa se ajusta a la normatividad constitucional y, en tal virtud, será declarado exequible.

## VI. DECISION.

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

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 2332 del 16 de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, “por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998”.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUNOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 M.P. Fabio Morón Díaz.

2 Sentencia C-206 de 1993 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

3 Sentencia C-373/94. M.P. Fabio Morón Díaz.

4 M.P. José Gregorio Hernández Galindo