C-138-99

Sentencia C-138/99

EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Modificación Presupuesto General de la Nación

Durante los estados de excepción el gobierno está facultado, en principio, para modificar el presupuesto general de la nación. La modificación que en este caso se introduce al presupuesto de rentas y de apropiaciones guarda conexidad con las causas de la emergencia. Dado que el Gobierno creó un crédito obligatorio en favor del tesoro nacional, resulta indispensable incluir los recursos que por este concepto se generen en el presupuesto de la Nación. En virtud del principio de legalidad del gasto, resulta indispensable que todo gasto que se prevea realizar esté incluido en el Presupuesto. De ahí que resultara indispensable que el Gobierno modificara el componente de gasto del presupuesto para poder incluir las partidas dirigidas a atender el servicio de la deuda, los fondos de garantía y el seguro de desempleo.

Referencia: Expediente R.E. 106

Revisión de constitucionalidad del Decreto 2333 del 16 de noviembre de 1998 “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999″

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

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

Aprobada por acta Nº 016

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha Sáchica de Moncaleano

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 2333 del 16 de noviembre de 1998 “por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998”.

(16 de noviembre de 1998)

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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

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

Que mediante Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 se declaró el Estado de Emergencia 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 el pago del seguro de desempleo para los acreedores hipotecarios individuales de vivienda de interés social;

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

Que igualmente, es necesario proveer recursos para el servicio de la deuda originado en el

uso de los dineros de las cuentas corrientes y de ahorro inactivas prestadas a la Nación y para restituir los recursos que sean solicitados por sus propietarios;

Que es necesario realizar aportes de capital a algunas instituciones financieras públicas nacionales.

Que por lo anterior es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación para 1999;

DECRETA:

Artículo 1°. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Efectúese la siguiente adición en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, en la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($356.890.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

I. Ingresos del Presupuesto Nacional 356.890.000.000

2. Recursos de Capital de la Nación 356.890.000.000

Artículo 2°. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Efectúense las siguientes adiciones al Presupuesto General de la nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1999, una suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($356.890.000.000), según detalle que se encuentra a continuación:

ADICIONES – PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUBC

PROGR. SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCION 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

229.890.000.000

289.890.000.000

A. TOTAL PRESUPUESTO SECCION

229.890.000.000

229.890.000.000

SECCION 1401

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL

A. PRESUPUESTO DE SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA

127.000.000.000

127.000.000.000

TOTAL PRESUPUESTO SECCION

127.000.000.000

127.000.000.000

TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL

356.000.000.000

356.000.000.000

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

PULIQUESE Y CUMPLASE

(Siguen firmas del Presidente de la República, de 15 ministros y de un viceministro encargado de las funciones del Ministerio).

ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República remitió, el día siguiente a su expedición, copia auténtica del Decreto 2333 de 1998 para su revisión.

El Ministro de Hacienda intervino para defender la Constitucionalidad del decreto objeto de revisión.

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte la declaración de constitucionalidad del Decreto 2333 de 1998.

PRUEBAS

El Ministro de Hacienda presentó memorial en el cual explica la necesidad del Decreto revisado. Para tal efecto, el Ministro hace una somera presentación de las medidas dictadas al amparo de la emergencia, de los ingresos que se esperan recibir en 1999 y los gastos que deben atenderse.

En primer término, el Ministro señala que como consecuencia de la declaración de emergencia se crearon dispositivos que generarán ingresos tanto en 1998 como en 1999. Para que el ejecutivo pueda hacer uso de tales recursos es necesario que se incorporen al presupuesto. El Ministro, aunque reconoce la posibilidad de que el legislativo incorpore al presupuesto los recursos, indica que "un trámite en el Congreso de modificación presupuestal para poder llevar a cabo las medidas dictadas en virtud de la emergencia económica podría, en caso de no surtirse o no hacerlo oportunamente, frustrar las finalidades que se persiguen con esos estados de excepción. Es por ello que el Gobierno tiene plena competencia para modificar el presupuesto en tiempos de anormalidad".

En relación con los ingresos, el Ministro explica que mediante el Decreto 2331 de 1998 se estableció un crédito obligatorio en favor de la nación "con los recursos de las cuentas corrientes o de ahorros inactivas por un período superior a un año, cuyo monto no supere los dos (2) UPAC". Estos recursos son transferidos por las entidades tenedoras "a título de mutuo" a la Nación. Se estima que el valor total de tales recursos alcance la suma de cuatrocientos mil millones de pesos, de los cuales, trescientos cincuenta y seis mil millones ochocientos noventa millones de pesos ($356.890.000.000) se generarán en 1999. Estos recursos son los que se incorporan al presupuesto, mediante el decreto revisado.

Los recursos que se incorporan al presupuesto tienen por destino los siguientes gastos:

* Nueve mil novecientos millones de pesos ($9.900.000.000) para contratar y pagar el seguro de desempleo creado mediante el artículo 17 del Decreto 2331 de 1998.

* Ciento diecinueve mil novecientos millones de pesos ($119.900.000.000) destinados al

fondo de solidaridad de ahorradores y depositantes de entidades cooperativas en liquidación, creado mediante el artículo 1 del Decreto 2331 de 1998.

* Cien millones de pesos ($100.000.000) destinado a “otorgar un crédito del presupuesto al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas”, creado mediante el Decreto 2208 de 1998, con los cuales el fondo “podrá operar, mientras se recaudan los recursos con los cuales deberá funcionar de forma ordinaria en el futuro”.

* Cuarenta y seis mil millones de pesos ($46.000.000.000) para el capital y los rendimientos que la Dirección General del Tesoro deberá restituir en caso del titular de un depósito, cuyo monto se haya prestado a la Nación (explicado en el acápite sobre ingresos), solicite el retiro de la totalidad o parte del saldo inactivo.

Por último, anexa un cuadro en el cual se indica el destino de los recursos. En el cuadro, además de los rubros antes mencionados, aparece una partida por ochenta y un mil millones de pesos ($81.000.000) para atender el servicio de la deuda.

Intervención del Ministerio de Hacienda

El Ministro de Hacienda interviene para apoyar la exequibilidad del decreto objeto de revisión. En primer lugar señala que el citado decreto cumple con los requisitos formales, establecidos en la Carta, habida consideración de que fue expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia y que, por otra parte, fue suscrito por todos los ministros, salvo del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien fue remplazado por el viceministro, por encontrarse fuera del país.

En segundo lugar, explica la conexidad que existe entre el decreto y el decreto que declaró la emergencia. Asegura que la conexidad se hace evidente al considerar que el decreto que se revisa resulta indispensable para lograr los cometidos de la emergencia económica, toda vez que en desarrollo de ella se dispuso la creación de impuestos y el otorgamiento de préstamos a la Nación, los cuales deben ser incorporados al Presupuesto. Por otra parte, cada uno de los gastos previstos exigen que se contemplen en la ley de gasto. El presente

decreto tiene por objeto adecuar el presupuesto general de la Nación a las circunstancias financieras y económicas posteriores a la declaración del estado de emergencia.

El Ministro, por otra parte, recuerda a la Corte que, en varias ocasiones, ha encontrado ajustada a la Constitución la acción estatal consistente en modificar el presupuesto general de la Nación para enfrentar los efectos o para justificar los gastos que se derivan de la declaración de emergencia o de conmoción interior. Por otra parte, indica que tanto la ley estatutaria de estados de excepción como la ley orgánica del presupuesto, autorizan este tipo de medidas.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación en su intervención solicita declarar la constitucionalidad del Decreto 2333 de 1998. En primer lugar, sostiene que el decreto en estudio cumple con los requisitos formales exigidos por la Constitución Política. Las razones de su afirmación son las siguientes: 1) se expidió en desarrollo del decreto 2330 del 16 de diciembre de 1998, mediante el cual el Gobierno declaró el Estado de Emergencia, hasta las 24 horas del mismo día; 2) se dictó dentro del límite temporal establecido pues fue expedido el 16 de diciembre de 1998; 3) se firmó por el Presidente de la República y los ministros del Despacho; 4) se envió oportunamente a la Corte Constitucional para su revisión.

Por otro lado, respecto a la materia objeto del Decreto 2333 el Procurador señaló, por un lado que, el Ejecutivo al declarar la emergencia mediante el Decreto 2330 con el fin de frenar el deterioro acelerado del sistema financiero y cooperativo, resolvió tomar medidas de carácter presupuestal. Igualmente, el ejecutivo expuso la necesidad de contar con herramientas para "obtener recursos corrientes y de capital para así recuperar la liquidez de las instituciones del sector y aliviar la situación de deudores hipotecarios, aportantes y ahorradores de entidades solidarias". Expone que, de esta manera, a través de una de las medidas adoptadas – artículo 36 del Decreto 2331 de 1998 – que establece un préstamo a favor de la Nación cuya procedencia son los recursos de las cuentas corrientes o de ahorros inactivas por un período superior a un año, cuyo monto no supere dos UPAC, se espera poder financiar los mecanismos establecidos para conjurar la crisis. De otro lado, el ejecutivo busca a través de la medida, proveer recursos para el servicio de la deuda.

El Procurador General sostiene que con las medidas mencionadas "se alteran los cómputos

del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, como quiera que la aplicación de la medida da lugar al aumento en los rubros correspondientes a los ingresos del presupuesto nacional y recursos de capital, en cuanto interesa al presupuesto de rentas; también los cálculos del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el servicio de la deuda pública, en cuanto concierne al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones". Expresa que como consecuencia de lo anterior, se expidió el Decreto 2333 de 1998 para de esta forma ajustar los estados financieros de la Nación a los estimativos económicos elaborados por el Gobierno.

La Vista Fiscal luego de hacer referencia al contenido de cada uno de los artículos del decreto en revisión concluye que este "implica una modificación del Presupuesto General de la Nación de 1999, toda vez que el empréstito de que trata el artículo 36 del Decreto 2331 de1998, con el cual se pretende financiar las medidas dictadas en desarrollo de la Emergencia, alteró los cálculos de ingresos y de gastos previstos para la presente vigencia fiscal". Considera que por lo tanto, existe una relación de conexidad entre el Decreto que se revisa y el que declaró la emergencia económica.

FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para revisar el presente decreto, de acuerdo con lo establecido en el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución.

Requisitos formales

El decreto objeto de revisión cumple con los requisitos formales exigidos por la Carta.

Modificación del Presupuesto

La Corte ha señalado con anterioridad que durante los estados de excepción el gobierno está facultado, en principio, para modificar el presupuesto general de la nación.1

De otro lado, la modificación que en este caso se introduce al presupuesto de rentas y de apropiaciones guarda conexidad con las causas de la emergencia. Dado que el Gobierno creó un crédito obligatorio en favor del tesoro nacional, resulta indispensable incluir los recursos

que por este concepto se generen en el presupuesto de la Nación.

Por otra parte, en virtud del principio de legalidad del gasto, resulta indispensable que todo gasto que se prevea realizar esté incluido en el Presupuesto. De ahí que resultara indispensable que el Gobierno modificara el componente de gasto del presupuesto para poder incluir las partidas dirigidas a atender el servicio de la deuda, los fondos de garantía y el seguro de desempleo.

Por lo expuesto, la Corte encuentra conforme a la Constitución el Decreto 2333 de 1998.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 2333 de 1998 "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999".

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1Ver sentencias C-179/94, C-376/94, entre otras.