

Sentencia C-146-09

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 4490 de 2008 “por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2008 y se dictan otras disposiciones.”

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., doce (12) de marzo de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7 y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación del 28 de noviembre de 2008, el Presidente de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 de la Carta Política, remitió a la Corte copia auténtica del Decreto 4490 del 27 de noviembre de 2008, “por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2008 y se dictan otras disposiciones.”. Ello con el fin que se adelantara el control oficioso de constitucionalidad de que trata la misma disposición superior y el artículo 241-8 C.P.

El texto de la norma objeto de análisis, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 47.186 del 27 de noviembre de 2008, es el siguiente:

DECRETO NUMERO 4490 DE 2008

(noviembre 27)

por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2008 y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso 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 por el Decreto 4333 de 2008, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 4333 de noviembre 17 de 2008, se declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días;

Que de acuerdo con las motivaciones del mencionado decreto, y con el objeto de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es indispensable establecer medidas para contrarrestar la amenaza de perturbación del orden social tales como las

referentes a la focalización y aumento de cobertura de los programas sociales orientados a solucionar la situación económica y evitar una crisis social en las regiones más afectadas;

Que como consecuencia de lo anterior se hace necesario modificar la Ley 1169 de 2007 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2008”, efectuando contracréditos y créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones por la suma de ciento cuarenta y siete mil millones de pesos moneda legal (\$147.000.000.000), con el fin de atender los gastos ocasionados por las medidas requeridas para atender el Estado de Excepción;

DECRETA:

Artículo 1°. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Efectúese el siguiente contracrédito al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2008, en la suma de ciento cuarenta y siete mil millones de pesos (\$147.00.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

CONTRACREDITO - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

Cta. Prog

Subc. Subp

Concepto

Aporte Nacional

Recursos Propios

SECCION 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

147.000.000.000

147.000.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

147.000.000.000

147.000.000.000

TOTAL CONTRACREDITO

147.000.000.000

147.000.000.000

Artículo 2°. Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal 2008, según el siguiente detalle:

CREDITOS - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

Cta. Prog

Subc. Subp

Concepto

Aporte Nacional

Recursos Propios

Total

SECCION 0210

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL -
ACCION SOCIAL

B. PRESUPUESTO DE INVERSION

4.000.000.000

320

PROTECCION Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO

4.000.000.000

4.000.000.000

900

INTERSUBSECTORIAL MEDIO AMBIENTE

4.000.000.000

4.000.000.000

530

ATENCION, CONTROL Y ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA GESTION DEL ESTADO

143.000.000.000

143.000.000.000

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

143.000.000.000

143.000.000.000

TOTAL CREDITOS SECCION

147.000.000.000

147.000.000.000

TOTAL CREDITOS

147.000.000.000

147.000.000.000

Artículo 3°. Se destina a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria -FRECH- que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante solicitud de traslado al Banco de la República, con los siguientes propósitos:

- a) Garantizar operaciones de crédito en las regiones afectadas por los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia social por medio del Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008;
- b) Garantizar operaciones de crédito realizadas a través de corresponsales no bancarios, generadas por la administración de recursos a cargo de estos.

Parágrafo 1°. Las Juntas Directivas del Fondo Nacional de Garantías y la Comisión de Nacional de Crédito Agropecuario, establecerán los términos de las garantías de que trata el presente decreto, dando prioridad a las regiones más afectadas.

Artículo 4° Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 27 de noviembre de 2008.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Interior y Justicia,

Fabio Valencia Cossio.

La Viceministra de Asuntos Multilaterales encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

Adriana Mejía Hernández.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Zuluaga Escobar.

El Ministro de Defensa Nacional,

Juan Manuel Santos Calderón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Andrés Felipe Arias Leiva.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

El Ministro de Minas y Energía,

Hernán Martínez Torres.

Eduardo Muñoz Gómez.

El Viceministro de Educación Superior encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Educación Nacional,

Gabriel Burgos Mantilla.

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Juan Lozano Ramírez.

El Viceministro de Comunicaciones encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Comunicaciones,

Daniel Enrique Medina Velandia.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Ministra de Cultura,

Paula Marcela Moreno Zapata.

II. INTERVENCIONES

Mediante Auto del 10 de diciembre de 2008, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del asunto de la referencia y decretó la práctica de algunas pruebas, relacionadas con la consecución de argumentos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el sustento constitucional de la disposición objeto de análisis. De igual modo, determinó que luego de calificadas dichas pruebas, se fijara el proceso en lista, con el fin de garantizar la participación ciudadana en el trámite de constitucionalidad. Tanto en el trámite probatorio como en la fijación en lista, fueron allegadas a la Corte las intervenciones siguientes:

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por intermedio de apoderada judicial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó a la Corte un grupo de argumentos destinados a defender la exequibilidad de la norma sujeta a examen. Con este fin, el interviniente advirtió que conforme a las previsiones contenidas en el artículo 215 Superior, la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción y la interpretación que de estos preceptos ha realizado la jurisprudencia constitucional, el Gobierno Nacional está facultado para modificar el presupuesto general,¹ con el fin de atender los gastos que ocasionen las medidas adoptadas en los estados de excepción. Por lo tanto, la materia de que trata la norma analizada se inserta dentro de las legítimas competencias del Ejecutivo.

El Ministerio señala, en el mismo sentido, que las decisiones adoptadas en el Decreto 4490/08 tienen una relación de conexidad verificable con los argumentos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia social, dispuesta por el Decreto 4333/08. En efecto, el decreto de declaratoria estableció entre sus considerandos que el estado de excepción estaba fundado en (i) que con base en los incentivos generados por los inexplicables beneficios ofrecidos por distintas modalidades ilegales de captación, un número importante de ciudadanos ha entregado sumas de dinero a captadores o recaudadores en operaciones no autorizadas, comprometiendo su patrimonio; (ii) que con dichas modalidades de operaciones, se generan falsas expectativas en el público en general, toda vez que no existen negocios lícitos cuya viabilidad financiera pueda soportar de manera real y permanente estos beneficios o rendimientos, y en tal sentido los niveles de riesgo asumidos están por fuera de toda razonabilidad financiera; y (iii) que estas actividades no autorizadas han dejado a muchos de los afectados en una precaria situación

económica, comprometiendo así la subsistencia misma de sus familias, lo cual puede devenir en una crisis social. Por ende, un desarrollo lógico de las medidas de excepción es la de contar con instrumentos de intervención que conjuren dicha crisis, entre ellos la ejecución de programas estatales de crédito a los sectores afectados, dirigidos a que puedan atender sus necesidades básicas.

El Ministerio interviniente destaca, bajo esta perspectiva, que la norma analizada tiene dos propósitos definidos. El primero, destinado a arbitrar recursos destinados a aumentar la cobertura de programas sociales a las poblaciones afectadas, a través del traslado de montos del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, en su presupuesto de inversión destinado a los programas de protección y bienestar social del recurso humano; intersubsectorial medio ambiente; atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del Estado; e intersubsectorial Gobierno.

Estos recursos públicos, conforme lo expresa el interviniente, están dirigidos a financiar la ampliación de la cobertura del programa "Familias en acción" hacia las zonas afectadas con las causales que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Sobre el particular, el Ministerio resalta que "este programa es la piedra angular de la estrategia de reducción de la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo, gracias a que las evaluaciones han evidenciado su eficacia en el mejoramiento del bienestar de las familias más vulnerables del país, permitiendo que aumenten su capacidad de atender las necesidades básicas. Adicionalmente, la estructura de este programa ha sido probada en otros países como una herramienta efectiva para contrarrestar situaciones de crisis, como las que se han generado en Colombia y que han llevado a algunas zonas a las condiciones de amenaza social actuales."

De otro lado, el Ministerio señala que en relación con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 4490/08, debe tenerse en cuenta que el artículo 48 de la Ley 546/99 creó el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria - FRECH, con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda referida al índice de precios al consumidor, Fondo que sería administrado por el Banco de la República, en los términos señalados por el Gobierno Nacional. Para este efecto, el Decreto 2670/00 estableció que el FRECH "ofrecería a los establecimientos de crédito coberturas de riesgo del diferencial entre flujos denominados en tasa de interés DTF efectiva anual y flujos denominados en la tasa efectiva anual de crecimiento de la UVR adicionados, estos últimos, en una tasa de interés real, solamente para el saldo de la cartera de vivienda individual de largo plazo registrada a 31 de diciembre de 2000 y hasta el agotamiento de los recursos que por ley se le han asignado al cumplimiento de tal finalidad."

Así, el Ministerio informa a la Corte que el pasado 30 de septiembre de 2008 finalizó el último contrato de cobertura, en los términos señalados. Empero, aún se conservan recursos en el FRECH, los que continúan siendo administrados por el Banco de la República. El Ministerio indica que existe dentro del Fondo una subcuenta cuyos recursos están destinados a atender coberturas frente al riesgo de variación de las UVR respecto de una tasa determinada, a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

- Fogafín, con la finalidad de propiciar condiciones estables en los créditos de vivienda financiados bajo dicha modalidad. Agrega que, puesto que en la actualidad esos recursos no están siendo utilizados en la atención de coberturas, merced de la finalización del último contrato para el efecto, el Gobierno Nacional “considerando la importancia que hasta la fecha ha tenido el FRECH como proveedor de importantes coberturas a sectores críticos del sistema financiero internacional, particularmente en momentos de agudas crisis, ha considerado de la mayor relevancia destinar parte de los recursos del FRECH para capitalizar el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías con el propósito de, como se señaló, garantizar las operaciones de crédito en las regiones afectadas por los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia social por medio del Decreto 4333 de 17 de noviembre de 2008 y garantizar operaciones de crédito realizadas a través de corresponsales no bancarios, generadas por las administración de recursos a cargo de estos. || La situación que llevó a la declaratoria del estado de emergencia social implicó una grave afectación del patrimonio de muchísimos ciudadanos quienes en muchos casos quedaron en una precaria situación económica, comprometiendo así la subsistencia misma de sus familias, lo cual en últimas se ha traducido en graves episodios de alteración del orden público, de los cuales han dado amplia cuenta los medios informativos. (...) La capitalización del Fondo Nacional de Garantías busca entonces generar mecanismos que permitan irrigar recursos a los sectores más afectados sobre la base del respaldo a través de garantías ofrecidas a través del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías. En efecto, el hecho de que entidades como éstas compartan el riesgo de crédito con los intermediarios financieros, constituye un importante incentivo para el otorgamiento de crédito, el cual permitirá atender las necesidades más inmediatas de los afectados, así como los requerimientos de capital de trabajo a los microempresarios y empresas en general.”

2. Intervención de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, por conducto de apoderada judicial, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 4490/08.

Luego de realizar una exposición sobre el cumplimiento de los presupuestos fácticos y valorativos que fundamentan el Decreto 4433/08, que declaró la emergencia social, el interviniente señala a la Corte que la norma sujeta a examen cumple con los requisitos formales que le son aplicables y contiene medidas materiales conexas con los argumentos que dieron lugar al estado de excepción. A este respecto, de manera similar a como lo expuso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría Jurídica de la Presidencia sostiene que los traslados a favor del presupuesto de inversión de Acción Social y la posibilidad de uso de los recursos del FRECH en Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, son decisiones del Gobierno dirigidas unívocamente a solucionar la grave situación económica de las personas que afectaron su patrimonio con la entrega de dineros a los captadores ilegales. Así, lo que pretenden las medidas es ampliar la cobertura de los programas sociales a cargo de Acción Social – específicamente los de “Familias en Acción” y “Familias Guardabosques” – al igual que ofrecer incentivos para el otorgamiento de créditos en el mercado formal para los afectados por los mecanismos ilegales de captación.²

Señala el interviniente que, en relación con el cumplimiento por parte del Decreto 4490/08 de las condiciones previstas en la normatividad estatutaria, éstas resultaban acreditadas puesto que (i) la norma no suspende ninguna previsión del ordenamiento, por lo que no resulta aplicable el criterio de motivación de incompatibilidad; (ii) la medida adoptada es proporcional, en tanto la gravedad de la afectación de los derechos de la población que entregó su patrimonio a los sistemas ilegales de captación, justifica la modificación de presupuesto en aras de atender las necesidades sociales y de incentivo del crédito generadas por la crisis que fundamentó la declaratoria de emergencia; y (iii) las normas analizadas, en tanto se limitan a arbitrar recursos del presupuesto, no implican discriminación alguna que contravenga lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 137/94, en consonancia con las previsiones del artículo 13 Superior. En consecuencia, las disposiciones del Decreto 4490/08 se avienen en su integridad a los postulados constitucionales.

3. Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia

El Superintendente Financiero (E), presentó ante este Tribunal escrito justificativo de la constitucionalidad de la norma objeto de examen. Para ello, expuso un análisis general sobre las implicaciones del fenómeno de la extendida captación de dinero a través de operaciones no autorizadas y la importancia, desde el ordenamiento jurídico constitucional, de contar con un sistema financiero legal, sometido a la vigilancia y control del Estado y obligado al cumplimiento de las requisitos, garantías y procedimientos que la misma normatividad impone.

En relación concreta con la constitucionalidad del Decreto 4490/08, la Superintendencia reitera el argumento expuesto por los demás intervinientes, en el sentido que los preceptos que integran el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional son unánimes en reconocer la legitimidad de la competencia del Ejecutivo para, en el marco de los estados de excepción, modificar el presupuesto general de la Nación, a efectos de atender los gastos que ocasionen las medidas adoptadas para conjurar la crisis. A este efecto, el interviniente remite a las consideraciones sobre la materia realizadas por la Corte en las sentencias C-448/92, C-069/93, C-073/93, C-206/93, C-137/99 y C-330/99.

El interviniente señala que las medidas adoptadas por el Decreto 4490/08 tienen relación de conexidad con las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia social. Ello en la medida que el fortalecimiento presupuestal de programas a cargo de Acción Social y la garantía a operaciones de crédito a través de la capitalización del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, son acciones que están vinculadas a la superación de la crisis social ocasionada por el daño patrimonial subsiguiente a la captación masiva e ilegal de fondos. Sobre este aspecto, la Superintendencia subraya que “la citada capitalización será realizada por el Banco de la República en su calidad de administrador del FRECH ante solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para estimular el otorgamiento de crédito y con ello contrarrestar la grave situación social en las zonas afectadas por la emergencia social declarada, toda vez que permite a las personas afectadas por la crisis social el acceso a créditos formales otorgados por entidades financieras. Estas medidas, sin lugar a

dudas, facilitarán a la población más damnificada atender sus necesidades inmediatas, así como los requerimientos de capital de trabajo de los microempresarios y empresas en general, tan importantes para la reactivación económica de las regiones en donde se concentró el fenómeno de la captación ilegal.”

Agrega que, en relación con los recursos del FRECH, debe tenerse en cuenta que a la luz del artículo 88 de la Ley 1151/2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, con cargo a los recursos del Fondo, las coberturas de riesgo en las condiciones que defina el Gobierno Nacional, con el fin de facilitar la financiación de vivienda. Del mismo modo, el artículo 96 de la Ley 795/03 prevé que dentro del FRECH existirá una subcuenta cuyos recursos están destinados a atender coberturas frente al riesgo de variación del UVR respecto de una tasa determinada, a través del Fogafín, con la finalidad de propiciar condiciones estables en los créditos destinados a la financiación de vivienda. Estas normas, en criterio de la Superintendencia, confirman la vocación de los recursos del FRECH como fuente de financiación a sectores críticos del sistema financiero nacional, lo que explica la decisión del Gobierno Nacional de permitir su uso a favor del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare exequible el Decreto 4490 de 2008, fundándose en las siguientes consideraciones:

3.1. En cuanto a los aspectos formales, el Ministerio Público advierte que la norma objeto de análisis reúne los requisitos constitucionales aplicables. Así, (i) la disposición ha sido sustentada en lo dispuesto en el artículo 215 C.P., y en el Decreto 4333/08, declaratorio de la emergencia social; (ii) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros; y (iii) fue adoptado durante la vigencia del estado de excepción.

3.2. Respecto al estudio del Decreto 4490/08 por su aspecto material, el Procurador General adopta una metodología de análisis que distingue entre el vínculo de la norma de desarrollo con el decreto de declaratoria (conexidad externa) y la relación entre las medidas adoptadas y los considerandos del precepto objeto de análisis (conexidad interna). En relación con el primer aspecto, la Vista Fiscal coincide con los intervinientes en el sentido de considerar que la norma analizada guarda una relación directa de conexidad temática, sistemática y teleológica con el decreto de declaratoria, pues éste tiene entre sus propósitos arbitrar los recursos presupuestales destinados a hacer frente a la crisis generada por la captación masiva, a través de la ampliación de cobertura de los programas sociales en materia de reducción de la pobreza y el fomento del acceso al mercado legal de crédito.³ “Por ende, es acertado sostener que dicha medida presupuestal guarda perfecta armonía con la intención del Gobierno Nacional de paliar los efectos económicos adversos que las causas de la emergencia social han dejado en los integrantes de la población con menores ingresos, y que entregaron sus ahorros a

personas involucradas en actividades de recaudo de dinero del público sin autorización estatal. (...) Así las cosas, y considerando además que el juicio sobre la conveniencia y oportunidad de tales medidas extraordinarias es de carácter político y, por tanto, ajeno al control de constitucionalidad, ya que el propio artículo 215 Superior, en su inciso 5º, lo asignó expresamente al Congreso de la República, resulta forzoso concluir que el requisito de la conexidad externa ha sido aquí observado por el Gobierno Nacional”

Frente a la acreditación de la coherencia interna del Decreto 4490/08, el Ministerio Público considera que las razones que justificaron la expedición de la norma, las cuales se concentran en la necesidad de instauración de medidas para contrarrestar la perturbación del orden social, en especial la focalización y aumento de cobertura de los programas sociales, tienen relación intrínseca con las disposiciones de la norma objeto de análisis. En efecto, éstas se limitan a realizar las operaciones presupuestales necesarias para financiar dichos programas, así como garantizar las actividades de crédito a las que se ha hecho referencia. Para la Vista Fiscal, la disposición estudiada cumple además con los criterios de necesidad y finalidad, pues atiende a la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para conjurar la crisis, lo que implica las modificaciones de naturaleza presupuestal anteriormente reseñadas. Igualmente, el precepto se aviene al criterio de urgencia de la medida, en tanto “las facultades ordinarias de que disponía el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico adecuadas para conjurar la crisis, e impedir la extensión de sus efectos, resultaban insuficientes en la actual emergencia social, por cuanto la incorporación de los recursos provenientes del contracrédito previsto en el Decreto 4490 de 2008 al presupuesto nacional debía hacerse de manera urgente, sin que fuese posible acudir al trámite ordinario de una modificación del presupuesto por el Congreso de la República.”

3.3. El Procurador General sostiene, fundándose en distintos preceptos constitucionales, que al Estado le asiste la facultad de intervenir en la economía en general, y en el mercado financiero en particular, con el fin de garantizar la satisfacción del interés general, representado en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la democratización del crédito y la prosperidad general. Por ende, una norma que, como sucede con el Decreto 4490/08, establece medidas destinadas a (i) salvaguardar el ahorro público y el patrimonio de las comunidades afectadas por los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia social; (ii) intervenir un sector de la economía que, por expreso mandato constitucional, está sometido a la autorización, vigilancia y control por parte del Estado; son predicado de las competencias antes descritas.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

1. Conforme a lo dispuesto por el párrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4490 de 2008.

Materia objeto de análisis y metodología de la decisión

2. La Corte, en ejercicio de las facultades previstas en las normas constitucionales antes citadas, asumió el análisis de la constitucionalidad, tanto en su sentido material como formal, del Decreto 4490/08. De acuerdo con el procedimiento previsto para el efecto y en aras de garantizar la participación al interior del presente proceso, fueron allegadas intervenciones de las entidades gubernamentales relacionadas con la materia de la norma objeto de estudio. Del mismo modo, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en la Carta Política. Tanto el Ministerio Público como los intervinientes son coincidentes en afirmar que el Decreto 4490/08 se ajusta a la Constitución. Para sustentar esta conclusión, sostienen que (i) la norma cumple con los requisitos formales exigibles; (ii) establece medidas de índole presupuestal y de favorecimiento del crédito, destinadas a contrarrestar los efectos nocivos que al patrimonio de los ciudadanos ha generado la crisis derivada del fenómeno de la captación masiva ilegal de dineros del público; (iii) estas acciones tienen relación de conexidad con la solución de los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia social; y (iv) tales medidas resultaban imprescindibles para atender el gasto público que requieren las diversas acciones relacionadas con la atención, a través de programas sociales, de la población afectada; al igual que la ampliación de la cobertura del mercado de crédito formal.

3. Para resolver el asunto de la referencia, la Sala adoptará la metodología siguiente. En primer término, comprobará el cumplimiento de los requisitos formales predicables de los Decretos Legislativos. Luego, verificada esta etapa, se ocupará del análisis material del Decreto 4490/08. Para ello, recopilará las reglas planteadas por las normas que integran el bloque de constitucionalidad, desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte, relacionadas con las condiciones que deben cumplir los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción, en especial el estado de emergencia social, económica y ecológica. Descritas estas condiciones y reglas jurisprudenciales, se circunscribirá el contenido y alcance del Decreto 4490/08. Luego, se identificará el precedente constitucional sobre los límites particulares a los decretos legislativos de esa naturaleza, para en apartado siguiente, verificar si cumple con dichos requisitos particulares y generales. Finalmente, la Sala establecerá las conclusiones del estudio a desarrollar en este fallo.

Análisis formal del Decreto Legislativo

4. Examinado el texto auténtico del Decreto 4490 de 2008 remitido a esta Corporación, la Sala advierte que esta disposición (i) fue proferida por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137/94 - Estatutaria de los Estados de Excepción, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4333 de 2008, que declaró la emergencia social en todo el territorio nacional, desde el 17 de noviembre de 2008 y por el término de 30 días; (ii) ofrece un conjunto de considerandos, que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas con la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis social que motivó el estado de excepción; (iii) fue suscrita por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros, bien aquellos que ejercen los cargos en propiedad, como por funcionarios encargados de las funciones correspondientes; y (iv) fue promulgado el 27 de noviembre de 2008, esto es, dentro del

término de vigencia del estado de emergencia social antes reseñado.

Verificadas estas condiciones, se tiene que el Decreto 4490/08 es constitucional por su aspecto formal, puesto que cumple con las condiciones procedimentales previstas en el artículo 215 Superior.

Análisis material del Decreto 4490 de 2008

Requisitos constitucionales de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica

5. Los artículos 212 a 215 de la Constitución confieren al Presidente de la República la facultad de decretar los estados de excepción y las medidas que los desarrollen, cuando concurren circunstancias igualmente excepcionales, relacionadas bien sea con (i) la agresión militar por parte de otro Estado; (ii) la grave afectación del orden público, que implique un atentado inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurado con las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía; o (iii) en los demás casos en que se acredite la presencia de hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país.

Si bien las facultades propias de los estados de excepción permiten al Gobierno adoptar medidas que extienden sus competencias constitucionales, se trata en todo caso de una potestad que tiene carácter reglado y, por ello, está sujeta al control jurisdiccional por parte de este Tribunal, a fin de determinar si las medidas adoptadas cumplen con los requisitos que prevé el ordenamiento superior. En este sentido, la Carta Política de 1991 ofrece un cambio cualitativo en la naturaleza y alcance de los estados de excepción, en contraste con los regímenes constitucionales anteriores, puesto que establece las condiciones fácticas y jurídicas particulares que deben cumplirse para que las medidas de excepción resulten armónicas con los fundamentos del Estado constitucional de Derecho. Por ende, el actual modelo de organización del poder político desecha toda posibilidad de su ejercicio omnímodo por parte de cualquier autoridad estatal, incluso ante la concurrencia de situaciones de crisis. En cambio, la Constitución hace una apuesta decidida por delimitar la actuación estatal en esas circunstancias, de modo tal que se cuenta con instrumentos jurídicos que cumplan el doble propósito de mostrarse como medidas idóneas para conjurar la situación de emergencia y, a su vez, conserven los derechos y garantías constitucionales, el principio democrático y la separación y equilibrio entre los poderes públicos.

A este respecto, debe insistirse en que los estados de excepción constituyen escenarios particulares en los que, ante la presencia de circunstancias graves e inminentes, que ponen en riesgo las bases mismas de la estabilidad de la Nación, la existencia del Estado o las condiciones mínimas para la vida social, se pueda investir al Presidente de facultades que amplían, temporalmente y bajo criterios de estricta necesidad y proporcionalidad, sus competencias constitucionales ordinarias. Como se observa, los estados de excepción y los decretos legislativos que los desarrollan, son la respuesta institucional a graves crisis en la vida de la Nación y, en ese sentido, operan a condición del cumplimiento de un conjunto preciso de reglas, que están dirigidas a salvaguardar la integridad de la Carta

Política y, en especial, los derechos que el Estatuto Superior reconoce a los colombianos.

6. Este conjunto de reglas tiene origen en las distintas fuentes que conforman, para este efecto, el bloque de constitucionalidad. Así, para el caso particular de los decretos que desarrollen el estado de emergencia económica, social y ecológica de que trate el artículo 213 C.P., conformarán el parámetro de validez constitucional de la medida de excepción (i) las condiciones previstas en esa disposición; (ii) los requisitos que a dichos decretos impone la normatividad estatutaria⁴ sobre los estados de excepción; y (iii) las normas ratificadas por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, las cuales prevalecen en el orden interno, por mandato expreso del artículo 93 C.P.

6.2. La norma estatutaria establece límites adicionales a los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia. Así, conforme lo previsto en la Ley 137/94 - Estatutaria de los Estados de Excepción (Arts. 8 a 14), indica que la constitucionalidad de los decretos legislativos está supeditada a que cumplan con los principios de vigencia del estado de derecho,⁵ finalidad,⁶ necesidad,⁷ proporcionalidad,⁸ motivación de incompatibilidad,⁹ no discriminación¹⁰ y, de una manera más general, se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la misma normatividad. En tal sentido, también resultarán aplicables los límites generales a las medidas de excepción que contempla el artículo 15 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, relacionadas con la prohibición de (i) suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado; y (iii) suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Por último, la disposición estatutaria, igualmente establece, en consonancia con el inciso 9º del artículo 215 C.P., un límite particular para los decretos fundados en la declaratoria de emergencia económica, por intermedio de los cuales el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (Art. 50).

6.3. Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 93 C.P., tanto las normas a través de las cuales el Ejecutivo decreta los estados de excepción, como los decretos de desarrollo de los mismos, deben acatar las disposiciones que sobre los estados de excepción prevén los tratados de derechos humanos, en especial las previsiones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - PIDCP (Art. 4)¹¹ y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 27).¹² En ese sentido, la actuación del Estado, representada en la expedición de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción, consistente en la suspensión de derechos, resultará válida desde esta perspectiva cuando (i) sea compatible con las demás obligaciones que le impone el derecho internacional; (ii) no comprenda la suspensión de los derechos que han sido clasificados por la normas citada bajo la categoría de intangibles, como son el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida y la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, el principio de legalidad e irretroactividad de la ley, la libertad de conciencia y de religión, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, los derechos políticos, al igual que las garantías judiciales indispensables para

la protección de tales derechos; y (iii) se restrinja en la medida y el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación que dio lugar al estado de excepción.

El contenido material del Decreto 4490 de 2008

7. Las consideraciones que fundan el Decreto 4490/08 se basan en tres aspectos definidos. El primero, la consideración acerca de la declaratoria de emergencia social en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 4333/08, norma que fue declarada exequible por la Corte en la sentencia C-135 del 25 de febrero de 2009. El segundo, que refiere a las consideraciones del decreto de declaratoria, en el sentido que con el objeto de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, se hace indispensable establecer medidas que contrarresten la perturbación del orden social, entre ellas, la focalización y aumento de la cobertura de los programas sociales orientados a solucionar la situación económica y evitar una crisis social en las regiones más afectadas. En consecuencia, el tercer aspecto radica en la necesidad de modificar la Ley 1169 de 2007, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008", en el sentido de efectuar traslados presupuestales en el monto de 147 mil millones de pesos, destinados a atender los gastos ocasionados por las medidas requeridas para atender el estado de excepción.

8. A partir de estos argumentos, el Decreto establece, en primer término, un traslado de partidas dentro del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2008, consistente en un contracrédito por la suma señalada, con cargo al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la apertura correlativa de créditos en el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, a favor de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. Estos créditos se detallan del modo siguiente: (i) cuatro mil millones de pesos para el presupuesto de inversión de Acción Social, dirigido al programa de protección y bienestar social del recurso humano, y intersubsectorial medio ambiente; y (ii) 143 mil millones de pesos, a favor del mismo presupuesto de inversión de Acción Social, con destino al programa de atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del Estado, subpartida intersubsectorial gobierno.

9. Igualmente, el artículo 3º del Decreto 4490 de 2008 establece la capitalización del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, con los recursos del FRECH, que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante solicitud de traslado al Banco de la República. Estas operaciones de capitalización deben estar dirigidas a (i) garantizar operaciones de crédito en las regiones afectadas por los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia social; y (ii) garantizar operaciones de crédito realizadas a través de corresponsales no bancarios, generadas por la administración de recursos a cargo de éstos. Por último, conforme al párrafo del mismo artículo, se dispone que las juntas directivas del Fondo Nacional de Garantías y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, establecerá los términos de las garantías citadas, otorgando prioridad a las regiones más afectadas.

A este respecto, la Corte considera pertinente establecer que el fundamento legal

del Fondo de Reserva de Estabilización de Cartera Hipotecaria - FRECH, se remonta a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 546/99, norma que autorizó la creación de dicho Fondo, administrado por el Banco de la República, destinado a facilitar las condiciones para la financiación de vivienda referida al índice de precios al consumidor. Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 ejusdem, con cargo a los recursos de dicho fondo, el Banco de la República estaba facultado para ofrecer a los establecimientos de crédito, y solamente para el saldo de la cartera de vivienda individual de largo plazo registrada a 31 de diciembre del año 2000, coberturas de riesgo del diferencial entre la tasa de interés de mercado y la inflación.

Los aspectos particulares y concretos del funcionamiento del FRECH, fueron reglamentos por el Gobierno Nacional. De tal modo, el artículo 1º del Decreto 2670/00, modificado por el Decreto 2587/04, señala que el mismo tiene la condición de fondo-cuenta de la Nación, y tiene por objetivo ofrecer cobertura contra el riesgo referido a la evolución del diferencial multiplicativo entre la tasa de interés DTF efectiva anual y la tasa efectiva anual de crecimiento de la UVR, solamente para el saldo de cartera vigente de vivienda individual de largo plazo registrada a 31 de diciembre de 2000 en los balances de los establecimientos de crédito y hasta el agotamiento de los recursos que por ley se le han asignado para el cumplimiento de tal finalidad.

En razón del carácter condicionado de la operación del FRECH, supeditado a la cobertura del riesgo de la cartera de créditos de vivienda, vigente a 31 de diciembre de 2000, el parágrafo del artículo 96 de la Ley 795/03 estableció que los recursos del Fondo sería utilizados en propiciar el mantenimiento de condiciones estables a los créditos de vivienda, en general.¹³ Para ello, el Decreto 1269/03 ordena al Banco de la República, en su calidad de administrador del FRECH, mantener una subcuenta especial en el mismo, por valor de cincuenta mil millones de pesos, cuyos recursos se utilizarán por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - Fogafín, para otorgar la cobertura a los créditos individuales de vivienda a largo plazo frente al riesgo de variación de la UVR respecto a una tasa determinada.

De otro lado, en cuanto a los destinatarios de la capitalización ordenada por el artículo 3º del Decreto 4490/08, se tiene que el Fondo Nacional de Garantías - FNG, conforme lo prevé el artículo 240 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF, sustituido por el artículo 48 de la Ley 795/03, es una sociedad anónima de carácter mercantil y de economía mixta del orden nacional. Su objeto social consiste en obrar de manera principal pero no exclusiva, como fiador o bajo cualquier otra forma de garante de toda clase de operaciones activas de las instituciones financieras con los usuarios de sus servicios, sean personas naturales o jurídicas, así como actuar en tales calidades respecto de dicha clase de operaciones frente a otra especie de establecimientos de crédito legalmente autorizados para desarrollar actividades, sean nacionales o extranjeros, patrimonios autónomos constituidos ante entidades que legalmente contemplen dentro de sus actividades el desarrollo de estos negocios, las entidades cooperativas y demás formas asociativas del sector solidario, las fundaciones, las corporaciones, las cajas de compensación familiar y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social. Igualmente, el FNG está facultado para otorgar garantías sobre créditos y otras operaciones activas de esta naturaleza que se contraigan a favor

de entidades que no tengan la calidad de intermediarios financieros, por parte de personas naturales o jurídicas que obran como comercializadores o distribuidores de sus productos y bienes en el mercado.

A su vez, el artículo 231 del EOSF, establece que el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG es una cuenta especial administrada por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - Finagro y está sometido a la vigilancia y control de la Superintendencia Financiera. El FAG tiene por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del sistema nacional de crédito agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros. Así, la comisión nacional de crédito agropecuario tiene la potestad de determinar las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo.

10. Conforme lo expuesto, la Corte advierte que el objetivo principal del Decreto 4490/08 es otorgar recursos a programas sociales y actividades económicas, las cuales han sido consideradas por el Gobierno Nacional como mecanismos adecuados para conjurar la crisis que dio lugar a la emergencia social e impedir la extensión de los efectos. Para cumplir con este propósito, la norma objeto de estudio realiza dos acciones diferenciadas. En primer lugar, modifica el presupuesto general de la Nación, con el fin de trasladar recursos públicos originalmente previstos para el funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a determinados rubros que hacen parte del presupuesto de inversión de Acción Social. En segundo término, ordena la capitalización del FNG y del FAG, en tanto instrumentos destinados a servir de garantes a operaciones activas de crédito para determinados sectores de la economía, mediante la utilización de los recursos contenidos en el FRECH, fondo concebido para facilitar el mantenimiento de condiciones financieras uniformes a los créditos destinados a la adquisición de vivienda. El uso de los recursos de dicha capitalización está restringido a garantizar operaciones de crédito en las regiones afectadas por la emergencia social, entre ellas las realizadas a través de corresponsales no bancarios y con cargo a los recursos administrados por ellos.

Así, delimitados suficientemente el contenido y alcance de las previsiones del Decreto 4490/08, procede la Corte a determinar la constitucionalidad de las mismas, con base en la metodología propuesta en apartado anterior de esta decisión.

Los límites particulares de los decretos legislativos que alteran el presupuesto general de la Nación

11. El conjunto de reglas que fija la Constitución Política en materia de la determinación del presupuesto, está basada en la vigencia efectiva del principio democrático, a través de la sujeción de la definición del gasto público a la decisión de los órganos de representación. Así, en los términos del artículo 345 C.P., en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. De manera correlativa, el precepto constitucional dispone que tampoco podrá hacerse ningún gasto

público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. A su vez, el artículo 347 C.P. establece que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Estas condiciones han sido enmarcadas por la doctrina bajo el principio de legalidad del presupuesto.

No obstante la precisión del mandato constitucional descrito, la jurisprudencia constitucional ha considerado, de manera uniforme y reiterada en distintas decisiones, que en durante la vigencia de los estados de excepción, el Gobierno está facultado para, a través de la expedición de decretos legislativos, modificar el presupuesto general de la Nación.¹⁴ Estas modificaciones pueden versar bien sobre la modificación de la fuente de los ingresos fiscales, como a la destinación de los créditos contenidos en el mismo.

12. La Corte ha considerado en dicho precedente que el hecho que el Constituyente haya circunscrito el principio de legalidad del presupuesto al “tiempo de paz”, involucra la posibilidad que durante aquellas circunstancias graves, inminentes y excepcionales, que permiten al Ejecutivo declarar los estados de excepción, sea admisible que modifique el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, con el fin de atender las necesidades de gasto público que se deriven de las medidas adoptadas para conjurar las causas de la crisis que dieron lugar a dicha declaratoria. Esta comprobación, se sustenta, del mismo modo, en las competencias particulares que la Carta Política le confiere al Ejecutivo en el estado de emergencia social, económica y ecológica. En efecto, el inciso tercero del artículo 215 C.P. establece que los decretos legislativos que se deriven de la declaratoria de dicho estado de excepción podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. De ello se sigue que, como la modificación del régimen tributario tiene efectos concretos en la determinación de la forma en que se realiza el gasto público, lo que debe incidir necesariamente en la destinación de los diferentes créditos dentro del presupuesto general de la Nación.

13. Sin embargo, como se tuvo oportunidad de exponer en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de esta decisión, el ejercicio de las facultades del Gobierno en los estados de excepción, lejos de tener carácter omnímodo, están circunscritas a los límites previstos en las disposiciones que para el efecto conforman el bloque de constitucionalidad y, por ende, el parámetro de validez para el control en sede jurisdiccional de dichas medidas.

13.1. De este modo, se ha señalado por la jurisprudencia que el primer límite corresponde a la conexidad de las finalidades del decreto legislativo que modifica el presupuesto general de la nación, tanto con las consideraciones que expuso el Gobierno para justificar dicha modificación (conexidad interna), como con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (conexidad externa). A este respecto, al sintetizar las reglas aplicadas por el citado precedente, la Corte ha señalado que en “relación con la facultad del ejecutivo de modificar o adicionar el presupuesto de rentas y gastos de la nación durante los estados de excepción, hay que indicar que de la Carta Política se desprenden condicionamientos que imposibilitan que el ejercicio de esa facultad se configure en un poder omnímodo. El primero de ellos es la necesaria

conexidad entre el objetivo de la modificación presupuestal y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. A juicio de la Corte, esta relación de conexidad es doble, ya que comprende, de un lado, la existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre las causas de expedición del decreto legislativo que modifica el presupuesto y las materias que regula.”¹⁵

13.2. El segundo límite está relacionado con la relación de especificidad de los objetivos de la modificación del presupuesto y la materia del estado de emergencia. Como se indicó anteriormente, el artículo 215 C.P. prevé que las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. En ese sentido, los propósitos de gasto público que pretenden cumplirse con la modificación del presupuesto deben estar debidamente circunscritos al ejercicio de competencias y actividades estatales unívocamente dirigidas a atender las necesidades de la crisis. Por ende, no se mostraría acorde con el Texto Superior el decreto legislativo que realice alteraciones al presupuesto general de la Nación que busquen financiar funciones del Estado que no tengan relación con dichas necesidades.

13.3. El tercer límite tiene que ver con las provisiones particulares que el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁶ fija para las modificaciones presupuestales que se deriven de los estados de excepción. Al respecto, el artículo 83 de ese Estatuto, establece que los créditos adicionales y 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 señale. Igualmente, establece que la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. Esta última consideración es importante, puesto que hace compatibles las modificaciones presupuestales adoptadas al amparo de los estados de excepción con el principio de legalidad del presupuesto, de acuerdo con el cual en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda, entre otras fuentes, a un gasto decretado por una ley anterior (Art. 346 C.P.), que para el presente caso es el decreto de declaratoria.

De igual manera, el artículo 84 ejusdem prescribe que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.

Como se observa, al tenor de la normatividad orgánica, la competencia para la modificación presupuestal se concentra en la facultad del Gobierno para establecer de créditos adicionales y los traslados presupuestales. La jurisprudencia se ha ocupado de diferenciar dichas operaciones, para lo cual ha señalado que “se presenta un traslado, cuando, sin alterar el cómputo de las rentas, se dispone, dentro del mismo presupuesto, cambios tanto cuantitativos como de destinación en dos o más partidas. En este evento se presenta, por una parte, un crédito por virtud del cual se incorpora o

adiciona una partida de gasto, y, por otra, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto. (...) Por su parte, los créditos adicionales son "... aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste"¹⁷. Estas adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto, tales como las provenientes de la emisión de bonos o de nuevos impuestos."¹⁸

Esta clasificación tiene efectos concretos en la naturaleza del control constitucional de los decretos legislativos que adelantan modificaciones al presupuesto general de la Nación. En efecto, conforme al mismo precedente, "cuando en los estados de excepción se decreta un traslado presupuestal, la medida busca cambiar la destinación de una partidas para disponer de esos recursos para los fines propios de la respectiva situación excepcional. En tal caso el examen de constitucionalidad del correspondiente decreto legislativo debe referirse a la conexidad del traslado con la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción, así como a la necesidad y la proporcionalidad de la medida, examen que comprende tanto el estudio de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la manera como se afectan las partidas que se disminuyen.¹⁹ Ello es así porque en el mismo decreto que dispone el traslado se decide sobre la fuente, en este caso interna, de los recursos y se fija su destinación, sin que tales materias hayan sido objeto de una previa determinación por el legislador excepcional. || En el caso de los créditos adicionales que se producen en ejercicio de las facultades de los estados de excepción, en principio, la fuente de los recursos debe estar previamente determinada, y si lo fue a través de un decreto legislativo, el mismo debe haber sido objeto del control automático de constitucionalidad por la Corte".²⁰

14. En suma, el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que determinan modificaciones al presupuesto general de la Nación se basa en la verificación de determinadas condiciones particulares, relacionadas con (i) la conexidad del objetivo de la modificación con las razones que la justifican y los motivos que dieron lugar la declaratoria de emergencia; y (ii) el cumplimiento de las normas orgánicas que regulan el régimen propio de las afectaciones al presupuesto dentro de los estados de excepción, al igual que la necesidad y proporcionalidad de dicha modificación.

Análisis de constitucionalidad de la norma objeto de análisis

15. El Decreto 4333 de 2008, declarado exequible en su integridad por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-135-09, fundó la declaratoria de emergencia social en la consideración del Gobierno Nacional, según la cual se estaba ante proliferación desbordada, en todo el país, de distintas modalidades de captación o recaudo masivo y no autorizado de dineros del público, las cuales generaron falsas expectativas en la población, merced de los exorbitantes e inexplicables beneficios ofrecidos. Para el Ejecutivo, estas ofertas llevaron a que muchos ciudadanos hayan entregado sus recursos a tales sistemas de captación no autorizada, quienes resultaron afectados patrimonialmente, habida cuenta la imposibilidad fáctica de soportar de manera real y permanente dichos beneficios. Estas actividades, a su vez, han llevado a una precaria situación económica a muchos de los afectados, en especial las personas de

menores ingresos, quienes han visto comprometida su subsistencia, lo que puede devenir en una crisis social.

Ante estas circunstancias, el mismo Decreto establece la necesidad de ejercer diversas acciones, tendientes a, entre otras medidas, (i) adoptar procedimientos ágiles y mecanismos abreviados para restituir, en especial a la población de escasos recursos, los activos ilegalmente captados y recuperados por las autoridades competentes; (ii) contrarrestar de forma inmediata la crisis social generada por la defraudación generalizada; y (iii) profundizar los mecanismos de acceso para las personas de bajos recursos al sistema financiero formal.

16. Con base en el anterior marco de análisis, el Decreto 4490/08, cuya constitucionalidad ahora se revisa, funda sus disposiciones en la necesidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, mediante el fortalecimiento, a través de la focalización y el aumento de cobertura, de los programas sociales orientados a solucionar la situación económica de los ciudadanos afectados. Conforme lo expresado por los intervinientes y el Ministerio Público, los recursos derivados del traslado presupuestal contenido en la norma acusada, están dirigidos a ampliar la cobertura de los programas Familias en Acción y Familias Guardabosques, administrado por Acción Social. Del mismo modo, la capitalización del FNG y del FAG tiene por objeto garantizar las operaciones de crédito en las regiones afectadas por la proliferación de las modalidades de captación masiva e ilegal de dineros del público.

Competencia general del Gobierno Nacional para adoptar la medida

17. De acuerdo con lo expuesto, el primer aspecto que deberá dilucidar la Corte es si el Decreto 4490/08 establece medidas que prima facie pueda adoptar el Ejecutivo en los estados de excepción y, en especial, en el estado de emergencia económica. Para la Corte, la respuesta a este interrogante es positiva, a partir de las reglas fijadas en apartado precedente de esta sentencia. En efecto, se ha señalado que el Gobierno está facultado para realizar modificaciones al presupuesto general de la Nación, con el fin de atender los gastos de las medidas de excepción. En el caso propuesto, los artículos 1º y 2º del Decreto 4490/08 modifican el presupuesto de la vigencia de 2008, trasladando recursos del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al rubro de inversión de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Esta acción se encuadra dentro de las competencias del Gobierno en los estados de excepción, en tanto el artículo 215 C.P. y los artículos 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto le adscriben esa facultad, como se ha explicado in extenso en la presente providencia.

Para la Corte, esta conclusión es igualmente predicable respecto de las disposiciones de la norma objeto de análisis, que prevén la capitalización del FNG y del FAG, mediante la transferencia de recursos del FRECH. Aunque esta actividad no involucra una modificación al presupuesto general de la Nación, sí constituye una alteración del destino del gasto público recursos fiscales que, desde el punto de vista presupuestal, son considerados como parte del presupuesto de rentas o ley de apropiaciones. Por ende, al menos en lo que corresponde al control de constitucionalidad de las normas de

excepción, le resultan aplicables las reglas que otorgan validez a las modificaciones presupuestales en ese preciso ámbito.

Como se indicó en apartado anterior, el FRECH es un fondo-cuenta de la Nación, administrado por el Banco de la República. En ese sentido, se encuentra dentro de lo regulado por el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que incluye dentro del apartado correspondiente a las fuentes integrantes del presupuesto de rentas y recursos de capital, los fondos especiales en el orden nacional, que corresponden a los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. Sobre la naturaleza presupuestal de dichos recursos, la jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

“10. El artículo 30 del Decreto 111 de 1996 corresponde al artículo 27 de la Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley 225 de 1995, entre otras medidas, ajusta la clasificación presupuestal de los ingresos e introduce la figura de los fondos especiales con el fin de caracterizar recursos que no se enmarcaban dentro de la clasificación de las rentas que operaba en el momento de su aprobación.²¹ Tal propósito del legislador se plasma en el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, el cual introduce la figura de los fondos especiales en la estructura del presupuesto de rentas y recursos de capital.²²

11. Por su parte, el artículo 358 de la Constitución Política y los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran la clasificación de las rentas presupuestales, en ingresos corrientes, los cuales comprenden los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas) y otros ingresos, constituidos por contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Como se aprecia, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

12. Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja,²³ principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”. Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.

13. La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

El artículo demandado no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular sino

que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos. En este orden de ideas, el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no consagra ni afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contiene ella una renta determinada, de carácter tributario.24”25

18. A partir de las consideraciones efectuadas por la Corte en la sentencia C-009/02, la Sala advierte que los recursos del FRECH tienen la condición de fuente del presupuesto de rentas y recursos de capital. En tal circunstancia, la decisión del Gobierno Nacional de, en el marco del estado de emergencia, prever el traslado de recursos del fondo especial a la atención de las necesidades de gasto público derivadas de la implementación de las medidas excepcionales, se circunscribe dentro de las competencias de modificación del presupuesto y demás materias de índole fiscal, cuyo fundamento y validez constitucional ya han sido expuestos en la presente decisión.

Cumplimiento de los requisitos de conexidad y especificidad

19. El segundo aspecto del control de constitucionalidad que debe verificarse, está relacionado con el cumplimiento de los requisitos de conexidad y especificidad de la medida adoptada.

19.1. En cuanto a la conexidad externa, la Corte advierte que el Decreto 4333/08, declaratorio de la emergencia económica, estableció como medidas a adoptar para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la implementación de procedimientos que restablezcan la precaria situación económica de los ciudadanos que entregaron recursos a los mecanismos de captación ilegal (considerando décimo), al igual que el fomento del acceso de los mismos al mercado financiero formal (considerando décimo cuarto).

Las medidas adoptadas por el Decreto 4490/08 refieren a (i) el otorgamiento, a través de la modificación del presupuesto general de la Nación para la vigencia 2008, de mayores recursos públicos al presupuesto de inversión de Acción Social; y (ii) la capitalización del FNG y del FAG, con el fin que garanticen operaciones de crédito en las regiones afectadas. Para la Sala estas medidas tienen una relación intrínseca de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia social.

En efecto, según lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2467/05, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, es un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El objetivo general de la misma, conforme el artículo 5º de la misma norma, consiste en “coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.” Así, dentro de sus funciones, se destaca la “de ejecutar, en lo de su competencia, los programas de la

política de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana". (Art. 6-4 ejusdem).

Como lo señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los recursos que el Decreto 4490/08 adscribe a Acción Social, están dirigidos a fortalecer los programas sociales, específicamente el de "Familias en Acción" y "Familias Guardabosques", a cargo de dicha entidad, cuya cobertura debe ampliar hacia las regiones afectadas con las causas que dieron lugar a la emergencia social. A este respecto, debe resaltarse que de conformidad con la información remitida a la Corte por las entidades gubernamentales intervinientes, el programa "Familias en Acción" está dirigido "a mejorar y mantener la inversión que realizan las familias más pobres sobre el capital humano de los menores de edad. Para ello, el programa busca complementar el ingreso de estas familias para mejorar la atención en salud y alimentación de los niños y niñas, así como reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de primaria y secundaria."²⁶ A su vez, el programa "Familias Guardabosques", "se concentra en la prevención y recuperación de los efectos negativos de los cultivos ilícitos en el medio ambiente, la reconstrucción del tejido social, la recuperación de los valores positivos y la generación de procesos comunitarios. Así mismo, pretende la creación de condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de la mano de obra rural, sustrayéndola del circuito ilegal y la recuperación de la confianza en las instituciones y la participación democrática"²⁷

De otro lado, las motivaciones expuestas en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia, se advierte que las funciones del FNG y del FAG están relacionadas con el respaldo de capital para el acceso a productos financieros, en especial respecto de personas naturales o jurídicas que no cuenten con las garantías necesarias para obtener crédito formal. En criterio de la Sala, tanto la ampliación de los programas sociales adelantados por Acción Social, como la capitalización de los fondos de la Nación que tienen por objeto garantizar a los usuarios del sistema financiero y, por ende, promover la democratización del crédito; son medidas que se muestran adecuadas para paliar los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

19.2. Respecto al cumplimiento del requisito de conexidad interna, la Corte señala que también se encuentra cumplido. Las consideraciones del Decreto 4490/08 apuntan a la necesidad de establecer medidas para contrarrestar la amenaza de perturbación del orden social, tales como las referentes a la focalización y aumento de la cobertura de los programas sociales destinados a solucionar la situación económica y evitar una crisis social en las regiones afectadas. Para la Sala, el traslado de recursos para la ampliación de los programas sociales a cargo de Acción Social, es un instrumento enteramente compatible con dichas consideraciones.

Igualmente, aunque no se haga una referencia expresa en las consideraciones de la norma objeto de examen a la capitalización de los fondos de garantías para el acceso al crédito formal, el estudio sistemático de esa disposición con el decreto de declaratoria de la emergencia económica, permite colegir que si una de las causales del perjuicio irrogado por los sistemas ilegales de captación masiva fue, precisamente, la

existencia de barreras materiales para la adquisición de productos financieros ofrecidos en el mercado formal, existe clara conexidad entre (i) la necesidad de contrarrestar la amenaza de perturbación del orden social; y (ii) la superación de dichas barreras de acceso al crédito, a través del fortalecimiento de los recursos para el ofrecimiento de garantías públicas a los créditos. En ese sentido, el cumplimiento del requisito de conexidad interna para este apartado resulta acreditado.

19.3. Por último, la Sala considera que las razones expuestas anteriormente permiten concluir que las medidas adoptadas están vinculadas a la materia de la emergencia social y, a su vez, son vehículos adecuados para la superación de la crisis que dio lugar a aquélla. En consecuencia, la condición de especificidad también se verifica para el caso de la norma objeto de análisis.

Cumplimiento de los requisitos de necesidad y proporcionalidad

20. El tercer ámbito del control de constitucionalidad corresponde a la Corte determinar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, aspectos que deben analizarse desde la perspectiva tanto de la nueva destinación de los recursos fiscales, como de la afectación de la renta que se disminuye.

En lo que corresponde a la condición de necesidad, la Sala considera que el aumento de recursos para la ampliación de la cobertura de los programas sociales a cargo de Acción Social, al igual que la capitalización del FNG y el FAG, resultan necesarias y adecuadas, habida cuenta las consecuencias de los hechos que dieron motivo a la declaratoria de emergencia social. Ello se explica en tanto la determinación de las partidas presupuestales y la fijación de los recursos de los fondos citados, fueron asuntos diseñados con anterioridad a la afectación social generada por la proliferación de los sistemas de captación masiva, por lo que no previeron los requerimientos de gasto público para superar dicha situación excepcional. Por ende, la ampliación de dichos recursos y coberturas financieras resultaba imprescindible, en tanto el giro ordinario de recursos fiscales resultaría insuficiente para hacer frente a las circunstancias excepcionales e inminentes que sustentaron la declaratoria de emergencia social.

Las medidas adoptadas, del mismo modo, se muestran proporcionadas. En efecto, el origen de los recursos materia del traslado presupuestal es el del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así, de lo que se trata es de la reducción de rentas que (i) no involucra la afectación de los proyectos de inversión de las distintas instituciones o programas o de los recursos destinados al normal funcionamiento del Estado; y (ii) no está relacionado con límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como sucede con los recursos públicos destinados al gasto público social, en los términos del artículo 350 Superior.

Para el caso concreto de la capitalización del FNG y del FAG con cargo a recursos del FRECH, la Corte advierte que, como lo señalan los intervinientes, en la actualidad los recursos del FRECH no están comprometidos, en la medida en que el 30 de septiembre de 2008 finalizó el último contrato de cobertura de riesgo del diferencial de tasas aplicables a los créditos de vivienda. Por ende, no existe una afectación significativa de las garantías

constitucionales de los usuarios de tales de créditos, en especial aquellas que se derivan del mandato constitucional de efectividad del derecho a la vivienda, a través de la conformación de sistemas adecuados de financiación a largo plazo (Art. 51 C.P.). Sobre este particular, debe anotarse que aunque las Leyes 795/03 y 1151/07 establecen una subcuenta del FRECH, destinada a propiciar condiciones estables en los créditos destinados a la financiación de vivienda, el carácter excepcional, específico y temporal de la capitalización del FNG y del FAG no conlleva, en si mismo considerado, la imposibilidad que luego de superada la emergencia social, el FRECH pueda cumplir con esas finalidades fijadas por el legislador.

21. Finalmente, debe considerarse si el Decreto 4490/08 contiene alguna medida que contradiga los requisitos generales que la Constitución prevé para los decretos legislativos que desarrollan la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. A este respecto, basta anotar que las disposiciones objeto de análisis no suspenden leyes ni establecen restricciones a derechos constitucionales, razón por la cual son compatibles con las condiciones de motivación de incompatibilidad y vigencia del Estado de Derecho. De igual modo, ningún predicado de la normatividad estudiada involucra la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado, la supresión o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación o juzgamiento, la desmejora de los derechos de los trabajadores, el ejercicio de discriminaciones basadas en los motivos descritos en el artículo 13 C.P., ni la suspensión de los derechos considerados como intangibles por las normas de derechos humanos ratificadas por Colombia. Por lo tanto, el Decreto 4490/08 es en entero compatible con el régimen constitucional de los estados de excepción descrito en esta providencia.

Conclusión

22. El Decreto 4490/08 pretende trasladar recursos fiscales, con el objeto de fortalecer las actividades estatales que se muestran razonablemente vinculadas con la superación de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, en especial los programas de atención a la población pobre a cargo del Acción Social y el ofrecimiento de garantías a los afectados por las barreras existentes para el acceso al mercado formal de crédito. A su vez, estas medidas cumplen con (i) los requisitos generales que la jurisprudencia constitucional ha previsto para los decretos de desarrollo de los estados de emergencia económica, social y ecológica; (ii) los límites particulares que se predicen de los decretos legislativos que modifican las rentas nacionales, a efectos de atender las necesidades de implementación de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en los estados de excepción.

Con base en estos argumentos, la Corte concluye que la norma objeto de análisis resulta acorde con los postulados de la Carta Política que conforman el derecho constitucional de excepción.

V. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 4490 del 27 de noviembre de 2008, “por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2008 y se dictan otras disposiciones.”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Magistrada

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General ad hoc

1 El Ministerio interviniente refiere sobre este particular a las sentencias C-448/92, C-069/93, C-073/93, C-206/93 y C-137/99.

2 Para sustentar este apartado, la Secretaría Jurídica de la Presidencia refiere a varios de los argumentos expuestos por el Presidente de la República ante el Congreso, el informe entregado a los presidentes de las cámaras legislativas, en cumplimiento de la obligación dispuesta en el inciso 5º del artículo 215 C.P. A este respecto, Cfr. Folios 37 a 50 del expediente.

3 En referencia concreta a la utilización de los recursos del FRECH en la capitalización del Fondo Nacional de Garantías - FNG y del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, el Ministerio Público señaló que a ese respecto convenía “recordar, que el FNG es la entidad por medio de la cual el Gobierno Nacional busca facilitar el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas, al igual que respaldar préstamos destinados a financiar la adquisición de vivienda de interés social y el pago de matrículas en instituciones de educación superior, a través del otorgamiento de garantías a las instituciones financieras.|| Por su parte, el FAG es la entidad gubernamental que tiene por objeto promover créditos de capital de trabajo e inversión, redescontados ante el Fondo para el financiamiento del sector agropecuario - Finagro, para sufragar proyectos del sector rural que sean económica, técnica y ambientalmente viables, a favor de los productores que no puedan ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por los Bancos.|| En ese sentido, es preciso afirmar que esta es una medida financiera encaminada a ofrecer posibilidades reales de acceso a créditos con el sector financiero autorizado legalmente a las personas que, por su condición socio-económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, mediante el otorgamiento de garantías por parte del Estado, lo cual se circunscribe a los referidos fines de emergencia social declarada.”

4 La jurisprudencia constitucional ha definido, de modo uniforme, que las normas de naturaleza estatutaria y orgánica conforman el bloque de constitucionalidad en sentido lato, habida cuenta que tienen rango superior a las de las leyes ordinarias, están sometidos a requisitos de aprobación y control constitucional más estrictos y, en consecuencia, conforman un parámetro necesario para la evaluación acerca de su validez. A este respecto, Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-425/94, C-578/95, C-993/04 y C-985/06, entre otras.

5 Ley 137/94. Art. 7. Vigencia del estado de derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. || Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de estados de excepción, éstos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

6 Ley 137/94. Art. 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

7 Ley 137/94. Art. 11. Necesidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

8 Ley 137/94. Art. 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. || La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

9 Ley 137/94. Art. 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción.

10 Ley 137/94. Art. 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil. || La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los estados de excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

Debe acotarse que esta disposición fue declarada exequible, mediante sentencia C-179/94, "pero sólo en cuanto se refiere a funcionarios públicos que no gocen de fuero, pues en el evento de que las investigaciones a que alude el inciso segundo recaigan sobre funcionarios públicos con fuero constitucional, esta disposición sería inexecutable".

11 El artículo 4º PIDCP, incorporado a la legislación interna mediante la Ley 74 de 1968, establece lo siguiente:

Artículo 4º. 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. || 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

12 La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue incorporada a la legislación

colombiana por la Ley 16 de 1972. El texto de su artículo 27 es el siguiente:

Artículo 27. Suspensión de garantías. 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. || 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

13 Esta previsión es reiterada por el artículo 88 de la Ley 1151/07 - Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, norma según la cual, "con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda, y sin perjuicio de las coberturas vigentes otorgadas con fundamento en el artículo 49 de la Ley 546 de 1999, el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, con cargo a los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, las coberturas de riesgo en las condiciones que defina el Gobierno Nacional."

14 El precedente aplicable a esta materia está contenido en las sentencias C-448/92, C-069/03, C-206/93, C-137/99, C-329/99, C-947/02 y C-148/03

15 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-148/03. A su vez, este fallo reitera consideraciones análogas, contenidas en las decisiones C-067/93 y C-075/93.

16 El Decreto 111/96 compila las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

17 Abel Cruz Santos, "El Presupuesto Colombiano", Editorial Temis 1963, pág., 197.

18 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-947/02.

20 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-947/02.

21 Esta circunstancia fue considerada tanto en la elaboración como en la aprobación del correspondiente proyecto de ley. Sobre el particular, en la exposición de motivos se dijo: "El ajuste en la clasificación presupuestal de la vigencia tiene como fin ubicar

adecuadamente en el presupuesto general de la nación recursos como los fondos sin personería jurídica, las rentas para el sector justicia consagradas en las Leyes 55 de 1985, 6ª de 1992 y 66 de 1993, los recursos provenientes de la utilización de las plantas térmicas temporalmente en poder de la Nación y en general algunos recursos que no son ingresos corrientes, recursos de capital ni se enmarcan dentro de la definición de contribuciones parafiscales”. Gaceta del Congreso No. 242 de 1995, pág. 8

22 El artículo 1º de la Ley 225 de 1995 está compilado en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el cual señala: “El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (...)”. Para efectos de este proceso, de la norma transcrita interesa resaltar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto hace la distinción entre ingresos corrientes de la Nación y fondos especiales.

23 De acuerdo con los artículos 11, 34 y 75 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional no están comprendidos dentro del principio de unidad de caja.

24 En la sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón se dijo: “En anteriores ocasiones esta Corporación había señalado que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 se refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales”.

25 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-009/02.

26 Cfr. Folio 31 del expediente. Esta descripción corresponde a la intervención de la Presidencia de la República, que a su vez reproduce el informe que el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República, sobre la declaratoria de emergencia social, del 24 de noviembre de 2008.

27 Cfr. Folio 32 ibídem.