

Sentencia C-148/03

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-En tiempo de normalidad

ESTADOS DE EXCEPCION-Faculta al gobierno para modificar el presupuesto

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD-Todas las rentas y gastos sin excepción deben figurar en el presupuesto

ESTADOS DE EXCEPCION-Permite al gobierno efectuar los créditos adicionales y traslados presupuestales ocasionados, constituyendo la fuente del gasto el decreto que declaró el Estado de Excepción

PRESUPUESTO-Toda modificación efectuada debe ser informada al Congreso de la República

PRESUPUESTO-Límites de la facultad excepcional del Ejecutivo de modificarlo o adicionarlo

PRESUPUESTO-Decretos que lo modifican durante los estados de excepción están sometidos a múltiples condicionamientos derivados de la Carta Política

Referencia: expediente R.E. 128

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2749 de 25 de noviembre de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”.

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003).

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, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de Revisión Constitucional del Decreto Legislativo 2749 del 25 de noviembre de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”.

I. ANTECEDENTES

El 26 de noviembre de 2002 el Gobierno Nacional remitió a la Corte el Decreto 2749 del 25 de noviembre de 2002, para su revisión constitucional.

II. TEXTO DEL DECRETO

DECRETO NUMERO 2749 DE 2002

(noviembre 25)

por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con las Leyes 137 de 1994, el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, prorrogado por el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días;

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

Que mediante Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002 se creó el impuesto destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación para preservar la Seguridad Democrática;

Que mediante Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días, contados a partir del 9 de noviembre de 2002;

Que es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares y la Policía con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos;

Que el literal 11 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los Estados de Excepción, confiere al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto durante el Estado de Conmoción Interior;

Que el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 dispone: "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 este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo";

Que, por lo anterior, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para 2002,

DECRETA:

Artículo 1°. Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital. Adicionar los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, en la suma de sesenta y siete mil millones de pesos (\$67.000.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

67.000.000.000

1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION

67.000.000.000

III. TOTAL INGRESOS

67.000.000.000

ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA

SUBC. PROG SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCION 1501

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

9.310.000.000

9.310.000.000

C PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

33.557.000.000

33.557.000.000

111

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

4.480.000.000

4.480.000.000

101

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA

3.280.000.000

3.280.000.000

300

INTERSUBSECTORIAL SALUD

1.200.000.000

1.200.000.000

113

MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

900.000.000

900.000.000

101

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA

900.000.000

900.000.000

211

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR

23.977.000.000

23.977.000.000

INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD

16.981.000.000

16.981.000.000

101

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA

6.996.000.000

6.996.000.000

212

MANTENIMIENTO DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR

4.200.000.000

4.200.000.000

100

INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD

1.700.000.000

1.700.000.000

101

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA

900.000.000

900.000.000

600

INTERSUBSECTORIAL TRANSPORTE

1.600.000.000

1.600.000.000

TOTAL PRESUPUESTO SECCION

42.867.000.000

42.867.000.000

SECCION 1601

POLICIA NACIONAL

A PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

3.000.000.000

3.000.000.000

C PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

21.133.000.000

21.133.000.000

111

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

19.410.000.000

19.410.000.000

101

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA

19.100.000.000

19.100.000.000

705

EDUCACIÓN SUPERIOR

310.000.000

310.000.000

211

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR

1.723.000.000

1.723.000.000

101

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA

123.000.000

123.000.000

300

INTERSUBSECTORIAL SALUD

1.600.000.000

1.600.000.000

TOTAL PRESUPUESTO SECCION

24.133.000.000

24.133.000.000

TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL

67.000.000.000

67.000.000.000

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

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C. , a 25 de noviembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Carolina Barco Isakson.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio Exterior,

Jorge Humberto Botero Angulo.

La Ministra de Desarrollo Económico,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de De Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Viceministra de Cultura encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Cultura,

Adriana Mejía Hernández.

La Ministra de Desarrollo Económico encargada de las funciones del Despacho de la Ministra del Medio Ambiente,

III. INTERVENCIONES

A. De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2749 de 2002. Como fundamento de tal solicitud expone los siguientes argumentos:

1. Desde el punto de vista formal el Decreto 2749 cumple con todas las exigencias constitucionales pues el Gobierno Nacional por medio del Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional por el término de noventa (90) días; el Decreto 1838 de 2002 creó el impuesto para preservar la seguridad democrática; el Decreto 2555 de 2002 prorrogó el estado de conmoción interior por noventa días a partir del 8 de noviembre de 2002; en vigencia de tal régimen excepcional se expidió el Decreto 2749 de 2002 sometido a revisión y éste se encuentra suscrito por el Presidente y todos los ministros.

2. Desde el punto de vista material, existe conexidad entre las medidas adoptadas en el decreto revisado y la declaratoria del estado de conmoción interior pues en el decreto declaratorio se dio cuenta de la insuficiencia de los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para sufragar los gastos demandados por la crisis y de la necesidad que todas las personas realizaran un significativo esfuerzo tributario para acceder a los recursos requeridos para ese fin. Se trata, además, de una medida que satisface los principios de necesidad y proporcionalidad, pues resulta imperativo adicionar el presupuesto del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional para darle mayor cobertura y eficacia a sus operaciones tendientes a la superación de las causas de la conmoción. Finalmente, los recursos adicionales dispuestos se encuentran justificados y no existe posibilidad de acceder oportunamente a la adición del presupuesto a través de los procedimientos legales ordinarios.

B. Del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2749 de 2002. Para ello expone lo siguiente:

1. El Decreto cumple todos los requisitos formales pues se expidió bajo la vigencia del Decreto 1837 de 2002, prorrogado por el Decreto 2555, fue firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros y en él se explican los motivos y causas de la decisión.

2. Los artículos 345 y 346 de la Constitución consagran el principio de legalidad del gasto

público, de acuerdo con el cual no es posible efectuar ningún gasto que no se encuentre previsto en el presupuesto y cuya expedición es una facultad del Congreso, a través de la ley de apropiaciones y de gastos, de acuerdo con el proyecto que para el efecto le presente el Gobierno Nacional. No obstante, esa institución se somete a un régimen diferente cuando se trata de desarrollarla durante el estado de conmoción interior pues tanto la Constitución como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción facultan al gobierno para percibir contribuciones e impuestos y modificar el presupuesto, normatividad que, además, resulta compatible con lo dispuesto sobre el particular en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

3. La incorporación de los recursos al presupuesto general de la nación obedece a la necesidad de proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional y a las demás entidades del Estado que deben intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos, consideración que se encuentra directamente relacionada con las causas invocadas para declarar el estado de conmoción interior.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita también la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2749 de 2002. Sus planteamientos son los siguientes:

1. Se trata de un Decreto que fue dictado en desarrollo de los Decretos 1837 y 2555 de 2002, por medio de los cuales se declaró y prorrogó el estado de conmoción interior, lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y fue dictado dentro del límite temporal de la declaración de conmoción.

2. Tras la declaratoria del estado de conmoción interior, el gobierno dictó el decreto 1838 de 2002, por medio del cual se estableció un impuesto al patrimonio para conjurar la crisis existente, tributo que no estaba contemplado en el presupuesto anual de la presente vigencia. Ello significa el recaudo de cuantiosos recursos para atender las necesidades presupuestales con ocasión de la declaración de conmoción interior, los que deben quedar incorporados al presupuesto con el fin de adecuarse a las disposiciones constitucionales y legales que lo regulan.

3. El Decreto 2749 de 2002, que adiciona el Presupuesto General de la Nación, es el mecanismo constitucional y legalmente admisible para incorporar recursos provenientes del impuesto al patrimonio con destino a preservar la seguridad democrática y cumplir así con el fin del presupuesto, cual es el de ser instrumento para el cumplimiento de los planes y programas estatales y para ejercer el control político y fiscal del recaudo y la destinación de los recursos a los fines perseguidos.

4. Las partidas presupuestales incluidas en el Decreto 2749 son congruentes y necesarias para enfrentar la situación de anormalidad en que se encuentra el país, que fue el objetivo de la declaratoria del estado de conmoción interior y del impuesto al patrimonio para la seguridad democrática, razón por la cual guarda una estrecha relación con los motivos de la declaratoria del estado de excepción.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. La facultad de modificar el presupuesto durante los estados de excepción.

1. En los artículos 346 y 347 de la Constitución Política se encuentra consagrado el principio de legalidad del presupuesto. De acuerdo con ellos, el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso. Sin desconocer que el ejecutivo tiene una importantísima intervención en todo este proceso, esa es la instancia legitimada para expedirlo, modificarlo y adicionarlo.

El artículo 346 es claro al indicar que las prescripciones sobre el presupuesto allí contenidas, rigen en tiempos de paz, esto es, en tiempos de normalidad institucional. De acuerdo con ello, en tiempos de paz no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni tampoco hacer erogación que no se halle incluida en el de gastos.

Esa exigencia traduce una cara conquista de las democracias occidentales y es inherente a la racionalidad de un Estado de derecho pues un poder tan grande como el impositivo y una atribución tan delicada como la del manejo de los recursos estatales exige una regulación que consulte el principio democrático y ello se logra mediante el concurso de la instancia parlamentaria. Ésta está habilitada no sólo para expedir el presupuesto de rentas y gastos sino también para modificarlo, competencia que es coherente con las cambiantes circunstancias del mundo económico y cuya regulación, entre otros temas, defirió el constituyente a la ley orgánica del presupuesto -Artículo 352 de la Carta-.

2. Con todo, del hecho que el artículo 346 exija que en tiempos de paz no se pueden percibir impuestos no incluidos en el presupuesto ni ingresos ni erogaciones no previstas en él, no se sigue que en tiempos de anormalidad institucional no existan mecanismos excepcionales de regulación de tales ingresos y gastos pues la misma necesidad de superar las circunstancias que condujeron al derecho constitucional de excepción puede exigir también un manejo excepcional de las finanzas públicas.

De allí que el artículo 38, literal I), de la Ley 137 de 1994 disponga que durante el estado de conmoción interior el gobierno tiene la facultad de “Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal; o durante la vigencia de la conmoción, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos”. Se trata de una situación excepcional que involucra la alteración de la competencia para la generación de rentas y regulación de los gastos pues ella se radica en el ejecutivo como una exigencia impuesta por la necesidad de tomar las medidas necesarias para la superación de la crisis que condujo a la declaratoria del estado de anormalidad institucional.

En ese contexto, resulta explicable que al gobierno se le conceda también la facultad excepcional de “Modificar el presupuesto...” en el artículo 38 literal II) de la Ley 137 de 1994, pues la generación, mediante nuevos tributos, de los recursos necesarios para la superación de la crisis conduce a la necesidad de modificar el presupuesto de ingresos y de gastos. Ésta, además, es una exigencia impuesta por el principio de universalidad del presupuesto, de acuerdo con el cual todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, deben figurar en él.

3. Tal esquema excepcional de las rentas y gastos públicos es complementado por los artículos 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. La primera disposición, de manera compatible con la anormalidad institucional propia de los estados de excepción, le permite al gobierno efectuar los créditos adicionales y traslados presupuestales ocasionados por ellos, constituyendo la fuente del gasto el decreto que declaró el estado de excepción. Y la segunda exige que toda modificación del presupuesto sea informada al Congreso de la República en los ocho días siguientes o la iniciación de período de sesiones y esto no sólo para efectos del control político inherente al derecho constitucional de excepción sino también para que “pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia”, según lo señala el artículo 38, literal II), de la Ley 137 de 1994.

Este es, entonces, el marco normativo de la facultad que le asiste al gobierno de modificar el presupuesto de rentas y gastos durante los estados de excepción, facultad que, tal como expuso la Corte en la Sentencia C-947-021, comprende tanto la facultad de realizar traslados como la de efectuar adiciones presupuestales:

“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” 2. 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.

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.³ 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”.

B. Límites de la facultad excepcional del ejecutivo de modificar o adicionar el presupuesto de rentas y gastos.

4. Los regímenes excepcionales son regímenes de jurisdicción, es decir, concebidos desde el derecho y limitados por él pues una sociedad civilizada, ni aún en sus momentos de mayor tensión, puede renunciar al derecho como instrumento de convivencia. De allí que tanto la facultad de decretar un estado de excepción como las facultades que durante él se ejercen estén sometidas a un riguroso control constitucional, formal y material, según se lo expuso en la Sentencia C-802-024 por medio de la cual se declaró, con excepción del artículo 3º, la exequibilidad del Decreto 1837 de 2002 que declaró el estado de conmoción en todo el territorio nacional.

5. 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.

Esta relación de conexidad conlleva, además, la especificidad del contenido de las medidas que modifiquen el presupuesto de rentas o el de gastos, ya que, en concordancia con lo prescrito en el inciso 2º del artículo 213 de la Carta Política, dichas variaciones deberán estar circunscritas, en el caso de la declaratoria de conmoción interior, a las “facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”.

Igualmente, la posibilidad del decreto de esta clase de medidas no involucra la suspensión de las facultades de diseño presupuestal que, como regla general, poseen las corporaciones públicas, según lo señalado en el numeral 3º del artículo 214 Superior, en concordancia con el inciso 2º del artículo 3456.

6. Otros condicionamientos se hallan en las normas que para el caso de los estados de excepción constituyen, junto con las disposiciones contenidas en el Estatuto Superior, bloque de constitucionalidad, como son la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y, de manera especial en los decretos legislativos de modificación presupuestal, los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Frente a la Ley Estatutaria, es claro que principios como los de necesidad y proporcionalidad de las medidas tomadas por el ejecutivo (Arts. 11 y 13), deben ser cumplidos por los decretos legislativos que modifican o adicionan el presupuesto, junto con otros requerimientos específicos impuestos por la Ley 137 de 1994, como es la obligatoriedad de “rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia” (Art. 38, literal II.).

En lo que hace referencia a los principios del sistema presupuestal señalados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Corte advierte cómo estos deben ser observados pues todo

estado de excepción es, como se ha expresado reiteradamente en la doctrina constitucional, un estado de legalidad, en el cual los pilares que fundan el ordenamiento jurídico no pueden ser modificados por el ejecutivo en uso de tales facultades. Además, el Estatuto Orgánico de Presupuesto contiene previsiones normativas (Arts. 838 y 84) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto⁹, en especial el de legalidad. Esto en el entendido que estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que entra en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en “un gasto decretado conforme a ley anterior”.

Finalmente, hay que indicar que el objeto de los decretos legislativos bajo estudio es incluir las rentas extraordinarias que se hayan decretado, como los gastos generados por la ejecución de las labores tendientes al restablecimiento del orden público, dentro del presupuesto, actividad que no es más que el acatamiento del principio de universalidad contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico.

Como puede advertirse, entonces, los decretos que modifican el presupuesto durante los estados de excepción están sometidos a múltiples condicionamientos derivados de la Carta Política, de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

C. Examen formal del Decreto 2749 de 2002.

7. Por medio del Decreto Legislativo 2749 del 25 de noviembre de 2002 se adicionó el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2002. Se trata de la segunda adición presupuestal dispuesta durante la vigencia del estado de conmoción interior vigente pues ya mediante el Decreto 1959 de 2001 se había adicionado el presupuesto general de la nación en 579.146 millones de pesos, decreto sobre el que la Corte realizó el control automático de constitucionalidad mediante la Sentencia C-947-02.

El Decreto 2749 de 2002 es un decreto legislativo dictado por el gobierno al amparo de las facultades conferidas por el régimen constitucional del estado de conmoción interior. En relación con él, la Corte advierte que fue dictado dentro del término de prórroga del estado de conmoción interior dispuesto por el Decreto 2555 de 2002; que es un decreto motivado y que cuenta con la firma del Presidente y de todos los Ministros pues 12 lo hicieron como titulares de sus respectivas carteras, 3 como encargados de otros despachos y una viceministra lo hizo como Ministra encargada.

Por lo tanto, el decreto legislativo 2749 de 2002 cumple las exigencias formales impuestas por la Constitución.

D. Examen material del Decreto 2749 de 2002.

8. En cuanto a las exigencias de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, debe tenerse en cuenta que el Decreto 2749 de 2002 tiene una naturaleza complementaria en relación con el Decreto 1838 de ese año, por medio del cual se creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para

preservar la seguridad democrática, pues aquél se limita a incorporar al presupuesto los ingresos generados por él y a autorizar los gastos que se han de realizar con cargo a tales ingresos.

Por lo tanto, en lo sustancial, el examen de tales exigencias queda supeditado al análisis realizado por la Corte en la Sentencia C-876-0210, al momento de realizar el control automático del Decreto 1838 ya citado, pues si esos condicionamientos se encontraron satisfechos en la creación del tributo generador de la renta, concurren los mismos argumentos para afirmar la legitimidad de la incorporación de tales recursos al presupuesto de rentas y de la consecuente autorización de gastos.

Recuérdese que en esa oportunidad se advirtió que existía una relación causal directa entre los motivos de la declaratoria del estado de conmoción interior y la imposición excepcional y transitoria de ese tributo pues se trataba de acceder a los recursos necesarios para financiar a la fuerza pública y a las demás entidades estatales que deben intervenir en el restablecimiento del orden. Se indicó también que la finalidad del tributo era legítima en el contexto de los hechos que generaron la perturbación y que se trataba de una medida necesaria y proporcional en cuanto la urgencia de la respuesta institucional tornaba inadecuado acudir al mecanismo normal de imposición de tributos.

9. Con todo, no sobra reiterar que a tal declaratoria se acudió legítimamente en razón de tres hechos: En primer lugar, los ataques contra ciudadanos indefensos, las violaciones a las reglas del derecho Internacional Humanitario y la comisión de delitos de lesa humanidad por parte de grupos financiados por su participación en delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión; en segundo lugar, los actos de terrorismo y, finalmente, los actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales.

Para superar tales hechos, entre otras cosas, el Gobierno Nacional se planteó la necesidad de desarrollar, con el concurso de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, los operativos necesarios para enfrentar a sus autores y el imperativo de establecer un impuesto transitorio para atender los gastos demandados por tales operativos pues la nación no contaba con los recursos necesarios para financiarlos. La fijación de ese impuesto la cumplió el gobierno a través del Decreto Legislativo 1838 de 2002. Recaudados tales recursos, se tornaba imperativo ingresarlos al presupuesto general de la nación y autorizar las apropiaciones correspondientes pues sólo entonces será posible la ejecución de esas sumas.

10. En tal contexto, hay que indicar que de la información suministrada por el Departamento Jurídico de la Presidencia de la República y por el Ministerio de Defensa Nacional y del Decreto 2965 del 5 de diciembre de 2002, por medio del cual se liquidó la adición presupuestal dispuesta mediante el Decreto 2749 de ese año, se infiere que la siguiente es la destinación de cada una de las partidas:

a. Al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional se le asignan recursos por valor de 42.867 millones de pesos. Estos recursos se distribuyen entre el Ejército Nacional y la Armada Nacional de la siguiente manera:

1) Al Ejército Nacional se le asignan 9.310 millones de pesos para gastos de funcionamiento y se discriminan así:

- 6.610 millones de pesos que se utilizarán para atender el costo de las nóminas del personal de soldados aplazados y los cuadros de mando del Plan 10.000 que permite crear 69 unidades que son fundamentales para proteger la infraestructura del país y para apoyar las operaciones militares. Con esta suma se financiará también parte de los cuadros de mando de los Batallones de Alta Montaña que se tiene previsto crear en el Departamento del Cauca y en el Eje Cafetero.

2) Al Ejército Nacional se le asignan recursos para inversión por valor de 22.661 millones. Éstos se discriminan en las siguientes partidas:

- 3.280 millones de pesos destinados para la construcción y dotación de los Batallones de Alta Montaña localizados en el Departamento del Cauca y en el Eje Cafetero.

- 900 millones de pesos que se destinarán al mantenimiento requerido por instalaciones de la fuerza pública en todo el territorio nacional con un tiempo de construcción de entre 20 y 60 años.

- 14.281 millones de pesos para financiar parte de las adquisiciones del armamento que necesita el Ejército Nacional.

- 4.200 millones de pesos para el mantenimiento de equipos, materiales, suministros y servicios propios del sector, discriminados así: En primer lugar, 1.700 millones de pesos que se utilizarán para adquirir motores y repuestos para realizar el mantenimiento mayor de vehículos tácticos por tiempo de vida útil (Camiones C-70 y camiones 4x4); vehículos éstos que se utilizarán para el transporte de las tropas que están directamente comprometidas con las operaciones militares. En segundo lugar, 900 millones de pesos destinados al mantenimiento mayor de 194 equipos de ingenieros de combate (volquetas, tractores, motoniveladoras) que se encuentran fuera de servicio por la falta de asignación de recursos y que se requiere para que las unidades apoyen a la población civil con trabajos propios de ingenieros en obras de infraestructura. Finalmente, 1.600 millones de pesos que son requeridos para continuar con la remanufacturación de los vehículos blindados EE-9 y EE-11 Urutu.

3) A la Armada Nacional se le asignan 9.696 millones de pesos para inversión discriminados así:

- 2.700 millones de pesos para adquirir 3,75 millones de cartuchos calibre 5.56 para dotar las cargas básicas de munición para 1.199 fusiles Galil.

- 6.996 millones de pesos que se invertirán de la siguiente forma: 196 millones de pesos se utilizarán para comprar chalecos salvavidas antibalas y visores nocturnos de última generación para dotar la Brigada Fluvial. Y 6.800 millones de pesos se utilizarán para adquirir 100 ametralladoras calibre 050 y 50 ametralladoras calibre 7.62 para dotar las unidades de la Armada Nacional comprometida en operaciones.

4) De igual manera, a la Armada Nacional se le asignan 1.200 millones de pesos destinados a la construcción y dotación de un centro de atención en salud de nivel II en Tolemaida debido al incremento de Unidades de Combate para permitir la mayor cobertura por el incremento

del pie de fuerza en el Ejército como resultado de los planes establecidos por el Gobierno Nacional: Aplazamiento de 10.000 soldados, Brigadas Móviles, Batallones de Alta Montaña y Soldados de Apoyo.

b. Al presupuesto de la Policía Nacional se le asignan 24.133 millones de pesos. Esta suma se discrimina de la siguiente manera:

1) A gastos de funcionamiento se asignan 3.000 millones de pesos, recursos que se utilizarán en los programas que financian el adelanto de los ascensos de 948 patrulleros y la incorporación de 3.200 auxiliares regulares con el propósito de incrementar el pie de fuerza; dar mayor cobertura de seguridad y reacción en ciudades capitales, especialmente Bogotá y Medellín, y complementar el programa de dotaciones de escuadrones móviles, dotaciones para estaciones en municipios en los que en la actualidad no hay presencia de la fuerza pública y para reforzar el programa presidencial de seguridad en las principales vías troncales del país.

2) A gastos de inversión de la Policía Nacional se asignan recursos por valor de 21.133 millones de pesos discriminados en las siguientes partidas:

- 19.410 millones de pesos discriminados así: 19.100 millones de pesos que se destinarán a la construcción de 32 estaciones nuevas, reconstrucción de 2 estaciones, terminación de 22 estaciones y adecuación de 2 estaciones, para un total de 58 estaciones de policía. Y 310 millones de pesos que se destinarán a la terminación de la última fase del área de remonta y veterinaria, que es un soporte para la instrucción de la especialidad de carabineros.

- 123 millones de pesos que se destinarán a la adquisición de equipos de seguridad para las instalaciones policiales.

- 1.600 millones de pesos que se destinarán a dotaciones de equipos de cirugías, instrumental médico y quirúrgico para dotar algunas Clínicas Regionales que darán cobertura al incremento de pie de fuerza de la Policía Nacional.

11. De este modo es claro que los gastos autorizados tienen que ver con el costo de las nóminas del personal de soldados aplazados e incorporados con el fin de proteger la infraestructura del país; con la necesidad de sufragar el costo del servicio de salud prestado a todo ese personal y al que resulte herido en combate; con la construcción y dotación de dos Batallones de Alta Montaña; con la dotación de armas y municiones para tal personal; con el mantenimiento de vehículos, equipos de ingenieros de combate y remanufacturación de vehículos blindados; con la incorporación de auxiliares regulares; con la construcción, reconstrucción o adecuación de 58 estaciones de policía y con el suministro de equipos de seguridad. Todos estos gastos están directamente relacionados con el cumplimiento de las tareas emprendidas para restablecer el orden público.

En tal contexto, la Corte advierte que, con excepción de las partidas que luego se indicarán, el decreto sometido a revisión satisface la exigencia de conexidad entre las causas de su expedición y las materias que regula pues éstas adicionan el presupuesto de funcionamiento e inversión del Ministerio de Defensa Nacional con el fin de que la fuerza pública emprenda los operativos necesarios contra los autores de los hechos perturbadores del orden público.

Es decir, cada una de las partidas adicionadas se orienta a conjurar las causas de perturbación del orden público.

12. Con todo, existen dos partidas que no se adecuan a las exigencias constitucionales de las medidas que el Gobierno Nacional puede adoptar durante el estado de conmoción interior. Por una parte, la partida 113, Sección 1501, del presupuesto de inversión del Ministerio de Defensa Nacional, denominada “Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector” por \$900'000.000 y, por otra, la partida 705, Sección 1601, del presupuesto de inversión de la Policía Nacional, denominada “Educación superior” por \$310'000.000.

De acuerdo con lo demostrado en el proceso, la primera partida se destinará al mantenimiento requerido por instalaciones de la fuerza pública en todo el territorio nacional y que tienen un tiempo de construcción de entre 20 y 60 años. Para la Corte es claro que este gasto no puede calificarse ni de sobreviniente ni de urgente pues tiene que ver con la necesidad de mantenimiento de unas instalaciones de la fuerza pública que, si bien puede ser cierta, no es directamente atribuible a las causas de perturbación del orden público. Es decir, se trata de atender gastos generados por la necesidad de mantenimiento regular de instalaciones militares pero como resultado de un plan permanente de mantenimiento y no en razón de los deterioros causados por los hechos generadores de la perturbación del orden público. Además, no se ha puesto de presente un plan especial de emergencia que justifique ese gasto.

Y en cuanto a la segunda partida, la Corte encuentra que no concurren elementos de juicio que permitan inferir que se trata de un gasto que guarde relación de conexidad con las causas de perturbación del orden público. Adviértase que se trata de una partida que se destinará a la terminación de la última fase del área de remota y veterinaria como soporte para la instrucción de carabineros. Es decir, se está ante un gasto que debe atenderse con la necesaria planificación y anticipación y que no reviste características de sobreviniente o urgente.

En suma, estas partidas remiten a gastos que deben atenderse con cargo a recursos ordinarios y no a recursos como los generados a instancias del estado de conmoción interior.

No debe perderse de vista que entre los principios que regulan el ejercicio de las facultades de que es titular el Gobierno Nacional durante el estado de conmoción interior se encuentran los de necesidad y especificidad. De acuerdo con el primero, las facultades conferidas al ejecutivo son las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos y, de acuerdo con el segundo, las medidas que se adopten en ejercicio de esas facultades tienen que orientarse a la superación de esas causas y no a propósitos diferentes.

En este marco, cuando se trata del ejercicio de una facultad como la de modificar el presupuesto, esos principios imponen la existencia necesaria de una relación de conexidad entre las causas que generaron la declaratoria del estado de conmoción y su finalidad y entre las causas de expedición del decreto modificatorio del presupuesto y las materias que regula.

De allí que en los decretos legislativos de modificación del presupuesto se torne imperativo

que cada una de las partidas esté directa y específicamente orientada a conjurar las causas de la perturbación pues tal es una exigencia de los criterios constitucionales que regulan la destinación de las partidas en el estado de conmoción interior. Es por eso que deben precisarse las actividades y áreas de trabajo a que se orienta cada una de las partidas presupuestales pues sólo de ese modo se satisfacen tales criterios constitucionales.

13. En suma, con las precisiones realizadas, la modificación presupuestal tiene conexidad directa con los supuestos fácticos que dieron origen a la declaración del estado de conmoción interior. Su finalidad es legítima en cuanto se orienta a ingresar recursos generados por un tributo especial y a autorizar su gasto. Además, existe una justificación razonable para la expedición del decreto sometido a revisión pues la urgencia de disponer de los recursos generados por el impuesto al patrimonio con la finalidad de orientarlo a la superación de los hechos que generaron la grave perturbación del orden público no permitían que la adición al presupuesto general de la nación se cumpliera atendiendo el procedimiento legislativo ordinario.

Entonces, como se satisfacen las exigencias constitucionales formales y materiales, la Corte, con las precisiones ya indicadas, declarará la exequibilidad del Decreto Legislativo 2749 de 2002. No obstante, tal como se lo hizo respecto de los Decretos 1838 y 1959, ya que las facultades constitucionales excepcionales del Gobierno Nacional son sólo las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos, la ejecución de las partidas adicionadas por el decreto ahora sometido a revisión deberá sujetarse a tal exigencia, sin que sea posible variar su destinación específica. En tal sentido se condicionará la declaratoria de constitucionalidad de la norma sometida a control automático.

14. Para concluir, la Corte debe indicar que el control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción y de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, plantea un juicio objetivo y técnico de confrontación entre tales decretos y la Carta Política. De allí que cuando se está ante un decreto legislativo que dispone una adición presupuestal durante un estado de conmoción interior, el control se circunscriba a determinar si ese acto jurídico cumple las exigencias formales y materiales impuestas por el Texto Superior, sin que pueda extenderse, en manera alguna, al tema concreto de la ejecución de las partidas y, en particular, a situaciones como el desvío o el eventual cambio de destinación de las partidas.

Sobre estos tópicos no opera el control constitucional inherente a los estados de excepción pues en ellos no se trata de determinar la validez de decretos legislativos sino de esclarecer las responsabilidades en que eventualmente puedan incurrir las autoridades encargadas de ejecutar las partidas presupuestales objeto de modificación. Adviértase que el ordenamiento jurídico consagra diversos mecanismos de control sobre los eventuales desvíos en la aplicación de las partidas: El control fiscal que le incumbe a la Contraloría General de la República, el control disciplinario que le corresponde a la Procuraduría General de la República y a los órganos de control interno y el control político que ejerce el Congreso de la República pues, de acuerdo con el artículo 38, literal II) de la Ley Estatutaria de los Estados

de Excepción, el Gobierno, en el plazo de cinco días, deberá rendir cuenta al Congreso de las modificaciones introducidas al presupuesto para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1° y 3° del Decreto Legislativo 2749 de 25 de noviembre de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLES las partidas 113, Sección 1501, del presupuesto de inversión del Ministerio de Defensa Nacional, denominada “Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector” por \$900'000.000 y con 705, Sección 1601, del presupuesto de inversión de la Policía Nacional, denominada “Educación superior” por \$310'000.000, contenidas en el artículo 2° del Decreto Legislativo 2749 de 2002.

TERCERO. Declarar EXEQUIBLE, en lo demás, el artículo 2° del Decreto Legislativo 2749, en el entendido que los gastos ordenados deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-148/03

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Creación de tributo (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-No pretensión de solución de déficit fiscal y ejecución de proyecto a largo plazo (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Facultades del Gobierno no son absolutas (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Condicionar la exequibilidad de un artículo resulta una fórmula carente de sentido (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente R.E.-128

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2749 de 25 de Noviembre de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”.

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Si bien la suscrita Magistrada compartió la decisión mayoritaria de declarar exequibles los artículos 1 y 3 del Decreto Legislativo 2749 de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002” e inexecutable dos partidas incluidas en los presupuestos de inversión del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional respectivamente, con el acostumbrado respeto disiento de la decisión de la Corporación que consideró ajustado a la Constitución, de manera condicionada, el artículo 2 del Decreto Legislativo 2749 de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”, por cuanto, a mi juicio, la Corte debió haber declarado la inexecutable del mencionado artículo, por las razones que paso a explicar.

1. Creación del impuesto sobre el patrimonio y segunda adición al Presupuesto General de la

Nación para la vigencia fiscal 2002.

La adopción del decreto legislativo 2749 de 2002 constituye una consecuencia lógica y técnica de la declaratoria del estado de conmoción interior¹¹ y de la creación del impuesto sobre el patrimonio¹². En efecto, al haberse generado un nuevo ingreso para la Nación era necesario modificar el correspondiente presupuesto anual, y asimismo, autorizar la ejecución de los correlativos gastos. Siendo por tanto el decreto legislativo sub examine un mero efecto de la creación del tributo, reitero en este caso la posición que senté en el salvamento de voto a la sentencia C-876 /2002, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, en el sentido de que el Decreto Legislativo 1838 de 2002 “Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática” era inexecutable por cuanto, en esencia, los dineros recaudados con el impuesto sobre el patrimonio no serían destinados a conjurar las causas de la alteración del orden público sino a cubrir el déficit presupuestal de las Fuerzas Armadas, y así mismo, a ejecutar proyectos de inversión de largo alcance en el sector de seguridad del Estado, lo cual desborda los límites temporales del estado de excepción.

En efecto, la escasez de recursos económicos para modernizar los equipos de la fuerza pública, aumentar el número de sus integrantes y mejorar su capacidad operativa, era una situación de hecho que, en palabras del propio Gobierno Nacional, se encontraba presente mucho antes de la declaratoria del estado de conmoción interior. De tal suerte que se recurrió al expediente del estado de excepción como un medio o instrumento para resolver un clásico problema de déficit fiscal y no para hacerle frente a una situación considerada excepcional o coyuntural. Adicionalmente, del análisis del acervo probatorio que sirvió como soporte para la adopción de la sentencia C-876 de 2002, se desprende que parte de los recursos recaudados con el tributo se destinarían a estructurar todo un nuevo plan de fortalecimiento de la seguridad democrática, lo que presupone la ejecución de un proyecto a largo plazo, que desborda la esencia temporal de un estado de excepción y que desconoce, además, la competencia del Congreso Nacional para debatir sobre la necesidad y urgencia del mencionado proyecto de inversión.

Así pues, el Decreto Legislativo 1838 de 2002, que constituye uno de los soportes del Decreto Legislativo sub examine, resultaba ser una medida contraria a la letra y el espíritu de los artículos 10 y 11 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, como quiera que desconocía los principios de finalidad y necesidad que sirven para juzgar la constitucionalidad de un decreto de esta naturaleza.

2. Destinación de los recursos causados con el impuesto sobre el patrimonio y ejercicio del control de constitucionalidad.

El margen de maniobra con que cuenta el Gobierno Nacional al momento de configurar, bajo estados de excepción, un nuevo tributo no es absoluto; mucho menos lo es la destinación de los recursos recaudados con ocasión del mismo, ya que se trata de una medida que debe encausarse a conjurar la perturbación del orden público, ser proporcional y conforme con los principios y valores que inspiran a un Estado Social de Derecho, y asimismo, respetar los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

En tal sentido, el control que está llamada a ejercer la Corte sobre los decretos legislativos

mediante los cuales el Gobierno Nacional decide la destinación de los recursos recaudados con un impuesto creado al amparo de la conmoción interior debe ser particularmente estricto por varias razones.

Desde los albores del parlamentarismo europeo, la autorización para recaudar un tributo y la decisión sobre la destinación de los ingresos recaudados con el mismo, se ha constituido en una de las formas más eficientes del ejercicio del control político sobre los gobernantes. En una democracia constitucional, la expedición anual del presupuesto de rentas y gastos constituye, sin lugar a dudas, uno de las manifestaciones más claras del principio democrático por cuanto el pueblo, mediante sus representantes, acepta la imposición de una carga tributaria, y al mismo tiempo, decide el destino de los recursos recaudados. De allí que si se admite que durante un estado de excepción el Gobierno Nacional sustituye al Congreso de la República en la adopción de estas dos trascendentales decisiones políticas en aras a conjurar las causas de la perturbación del orden público, el grave desmedro que sufre el principio democrático sólo se compadece si la guardiana de la Constitución ejerce un control particularmente severo sobre los decretos legislativos que decretan tributos y disponen los gastos.

El ejercicio de este control estricto de constitucionalidad no se traduce en la intromisión en los ámbitos competenciales de los organismos de control, ni el ejercicio de una modalidad de control fiscal o disciplinario. Tampoco puede ser entendido como una vulneración al ejercicio de las competencias de control político que le asigna la Constitución al Congreso de la República. Se trata, por el contrario, de que la Corte emplee todas las herramientas con que cuenta en el ordenamiento jurídico para constatar si efectivamente las partidas que aparecen recogidas en un decreto legislativo que modifica el presupuesto de rentas y gastos se encaminan a conjurar las causas que motivaron la declaratoria de un estado de conmoción interior o si, por el contrario, su destino es atender situaciones no coyunturales sino estructurales o permanentes. Esta variedad de control estricto de constitucionalidad fue realizado por la Corte en su sentencia C-063/2003, con ponencia de la suscrita Magistrada, cuando por Secretaría de esta Corporación se ordenó remitir copias de la totalidad del expediente al Contralor General de la República a fin de que verificara el cumplimiento de la finalidad de la creación, recaudo y destinación del impuesto al patrimonio establecido por decreto legislativo 1838 e incorporado al Presupuesto Nacional mediante decreto legislativo 1959 de 2002, en los términos de las sentencias C-876 y C- 947 de 2002.

De allí que, a mi juicio, condicionar la exequibilidad de un artículo “en el entendido que los gastos ordenados deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos”, resulta ser una fórmula carente de sentido, más retórica que real, por cuanto no se está ante una norma legal que admita diversas interpretaciones, dentro de las cuales una se ajusta a la Constitución y las demás no. Tampoco tiene trascendencia práctica la mencionada fórmula, si la Corte no decide asumir la labor de verificar el cumplimiento de sus fallos de constitucionalidad en materia de estados de excepción. De allí que no obrando en el expediente las pruebas necesarias para concluir que las demás partidas eran exequibles por apoyarse en hechos coyunturales, la Corte debió haber declarado la inexecuibilidad de las mismas.

Fecha ut supra

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Salvamento de voto a la Sentencia C-148/03

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Inexequible por no incluir partidas globales sin destinación específica (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Recursos del impuesto destinados a gastos ordinarios contrarían la Constitución (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Necesidad de motivar insuficiencia de recursos ordinarios del Presupuesto Nacional (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo mi voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-148 de 25 de febrero de 2003, por las razones que a continuación se expresan:

1ª. Mediante el Decreto Legislativo No. 2749 de 2002, “se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal” de ese año, Decreto este que fue expedido en virtud de la declaración del Estado de Conmoción Interior (Decreto No. 1837 de 11 de agosto de 2002), prorrogado mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre de 2002.

2ª. En la Sentencia C-148 de 25 de febrero de 2003 se declara la exequibilidad del Decreto Legislativo mencionado, salvo en cuanto hace referencia a las “partidas 113, sección 1501, del presupuesto de inversión del Ministerio de Defensa Nacional, denominada ‘mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector’ por \$900.000.000 y con 705, sección 1601, del presupuesto de inversión de la Policía Nacional, denominada ‘Educación superior’ por \$ 310.000.000.000, contenidas en el artículo 2º del Decreto Legislativo 2749 de 2002”.

3ª. A mi juicio en su integridad ha debido declararse la inexequibilidad del Decreto Legislativo No. 2749 de 2002, como quiera que en el artículo 2º de este último se incluyen partidas globales sin ninguna especificación de la destinación concreta que para atender al restablecimiento del orden público se exige dada la especificidad de los recursos que para el efecto se crearon mediante el Decreto 1838 de 11 de agosto de 2002, circunstancia esta que llevó a la Corte a recabar pruebas para el efecto, las cuales en este caso brillan por su ausencia.

Así, en lo que hace al Ministerio de Defensa Nacional aparece una partida denominada “111300 intersectorial salud” por \$1.200.000.000.00, al igual que ocurre con la partida 113, sección 1501, destinada a “mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector”, por \$900.000.000.00, así como la partida 111 sección 1601, asignada para “construcción de infraestructura propia del sector” (Policía Nacional) por \$19.410.000.000.00, lo mismo que la partida 705 para “educación superior” por \$310.000.000.00, la partida 211 “adquisición y/o producción de equipos materiales, suministros y servicios propios del sector” por \$1.723.000.000.00 y la partida 300 “intersubsectorial salud” (Policía Nacional) por

\$1.600.000.000.00.

Como se ve, en tales partidas, con los dineros provenientes del denominado impuesto para la seguridad democrática creado por el Decreto Legislativo No. 1838 de 2002, se atienden no solo los gastos ordinarios que deberían ser cubiertos con el Presupuesto General de la Nación para esa vigencia fiscal, sino que resulta imposible establecer con claridad cuáles son los nuevos gastos extraordinarios que deban atenderse con recursos extraordinariamente creados mediante el Decreto Legislativo No. 1838 de 11 de agosto de 2002, únicos que podrían ser objeto de estos recursos especiales.

De esta suerte, lo que queda ahora reiterado y demostrado por el Decreto Legislativo 2749 de 2002, es que con los recursos provenientes del impuesto a la seguridad ciudadana, no se atiende a las necesidades extraordinarias en materia de defensa nacional y seguridad interior, sino que tales recursos, en forma contraria a lo afirmado para la creación de ese impuesto, se destinan a atender gastos ordinarios del Estado, es decir para conjurar no la situación grave de orden público por la cual se declaró la Comoción Interior, sino una crisis de orden fiscal lo que resulta contrario a la Constitución Política.

Por ello, reitero entonces lo expresado en el salvamento de voto a la Sentencia C-876 de 16 de octubre de 2002 en la cual salvé el voto en relación con la exequibilidad por ella declarada respecto del Decreto Legislativo No. 1838 de 11 de agosto de 2002, salvamento en el cual se expresó por el suscrito magistrado que:

“ El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 10 de septiembre de 2002, como consta en el acta No. 54, expresó ante la Sala Plena de la Corte Constitucional que examinada la situación fiscal del país ella es grave y que ello obedece a problemas estructurales, acentuados durante la presente vigencia y que amenazan con agudizarse en el año 2003. Afirmó que el Gobierno Nacional sólo tiene recursos para atender un 50% del total de gastos, circunstancia que ha determinado la acumulación de la deuda pública, por lo que se hace necesario la reducción de tales gastos. Observó que existe una situación de restricción de crédito internacional a Latinoamérica y una prima de riesgo alto para estos países que dificulta la consecución de recursos. Indicó que la economía nacional no ha crecido como se esperaba según lo había previsto el Gobierno inmediatamente anterior. Agregó que el presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 se calculó en 6.27 billones de pesos, una parte financiada con recursos de crédito (2.7 billones) y otra parte equivalente a 6 billones calculada sobre la base de colocación de bonos en un monto superior del que realmente se puede conseguir, lo que indica la existencia de un déficit que hace que el presupuesto resulte desbalanceado, como también lo fue el calculado para el año 2002. Informó que los gastos de funcionamiento de las Fuerzas Militares se calcularon para el año 2002 en 600 millones de pesos, pero que para atenderlos a la fecha no existen recursos, lo cual se agravará para el año 2003 pues esos gastos se proyectaron en 800. 000 millones de pesos, pero no se previeron recursos suficientes para atenderlos. Esa circunstancia determinó que se efectuara una adición presupuestal de 2.8 billones de pesos para cubrir algunos gastos indispensables no sólo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional sino también del Seguro Social y del sector eléctrico. Por esa razón, a juicio del Ministro según lo manifestado por él uno de los pilares de la política fiscal para enfrentar esa situación es la creación del impuesto de seguridad democrática.

“En la misma fecha, en la sesión plenaria del Senado de la República el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público le informó a esa Corporación sobre su presencia en la Corte Constitucional en la mañana de ese día, y le manifestó al Senado que el Gobierno tiene “pleno convencimiento y esperanza” en que la Corte Constitucional “va a encontrar este decreto de conmoción como algo muy valido”, pues a los magistrados les explicó “el origen del desfinanciamiento que teníamos para el año 2002 y 2003”, por lo que, en su opinión “la Corte Constitucional va a encontrar esta situación como legal” y le dará “un apoyo positivo a la conmoción”.

“Como se ve, el Decreto Legislativo No. 1838 de 2002, creó un impuesto supuestamente necesario para atender nuevos y urgentes gastos para la preservación y restablecimiento del orden público, cuando, en realidad, lo que pretendía era solucionar una crisis fiscal, asunto este ajeno al Estado de Conmoción Interior declarado en toda la República y que no puede, en consecuencia, ser objeto de un Decreto Legislativo pues son otros los mecanismos constitucionales para ello.

“A esa circunstancia, ha de agregarse que apenas iniciado el período presidencial constitucional, con un Congreso recientemente instalado y estando en discusión el presupuesto para el año 2003 y siendo posible, además que por él se autorizara una adición presupuestal, se prefirió optar por el camino equivocado de expedir un Decreto Legislativo para la creación de un impuesto sin que existan, a mi juicio facultades para ello, sino una desviación de las atribuciones que al Presidente de la República le confiere el artículo 213 de la Carta. Es más, si se llegara a la discutible conclusión de que el Congreso no fuera la vía constitucional para ese propósito y se dieran las circunstancias de emergencia que lo justificaran, lo que no resulta oportuno juzgar ahora, eventualmente podría haberse acudido a una discutible declaración de emergencia económica. Pero lo que resulta francamente violatorio de la Constitución Política es que para la creación de este impuesto se utilice la declaración de conmoción interior como justificación para intentar remediar una crisis fiscal, como paladinamente se admitió nada menos que ante la Corte Constitucional y ante el Senado de la República por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público”.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento de voto a la Sentencia C-148/03

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Adición presupuestal debió hacerse mediante una ley del Congreso (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional por utilizar recursos extraordinarios para gastos ordinarios (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Falta de motivación propia y específica (Salvamento de voto)

Referencia: expediente RE-128

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada por la Sala en el asunto de la referencia, y que en su lugar debió declarar inexecutable la disposición acusada, por las siguientes razones:

Por considerar que el artículo 213 de la Constitución no permite establecer impuestos, esta norma es de superior jerarquía a la ley estatutaria y en consecuencia cuando existen dos normas que se oponen y son de distinta jerarquía hay que aplicar la norma superior, en este caso la Constitución. Si el artículo 213 no permite los impuestos, mucho menos que se adicione el presupuesto con esos impuestos. No existen por mandato del artículo 359 rentas de destinación específica y sólo por excepción, se permiten las destinadas para inversión social; la guerra es por naturaleza lo opuesto a la inversión social; no se podían, en consecuencia, destinarse los recursos del impuesto a la guerra. Aceptar que los recursos vayan al presupuesto del año próximo (2003), es aceptar de antemano que las medidas de excepción son ineficaces y que la conmoción se prolongará durante todo el próximo año y por esa vía el estado de excepción se convierte en permanente.

La adición presupuestal adolece por cuanto la Constitución prohíbe la apropiación de partidas globales de gastos (arts. 150-11, 345 y 346 C.P.), no sólo porque se sustraen de la planeación a la cual debe sujetarse el presupuesto de gasto e inversiones pública (arts. 339 y 346 C.P.), sino porque queda a la discrecionalidad de las entidades públicas la destinación de esos recursos, que desconoce los principios del artículo 209 de la Carta y de legalidad del gasto. Esa globalidad dificulta el control de la ejecución y destino de esos gastos. De otra parte, no existe conexidad, pues al incluir esas partidas en la apropiación de gastos de funcionamiento se observa que no tienen relación con las causas que dieron lugar a la declaración de conmoción interior, lo que en mi concepto demuestra que esos recursos están destinados a subsanar el déficit fiscal estructural existente, que fue la causa real de la conmoción, verdad que se oculta. Además, reitero mi concepto en cuanto a que el impuesto fuente de estos recursos no pueden tener de destinación específica como lo señala la Corte, ya que esta prohibido por la Constitución (art. 359).

Adicionalmente, debo manifestar que en este caso concreto se observan las siguientes violaciones a la Constitución:

1. Estando reunido el Congreso de la República, la adición presupuestal debió hacerse por medio de una ley del Congreso y no por medio de un decreto de conmoción interior.
2. Se presenta una situación de hecho irregular ya que la Corte está controlando no en que se va a gastar la suma que se adiciona sino en que se gastó y esto es más grave por cuanto el decreto de liquidación del presupuesto se expidió en el mes de diciembre, cuando ya estaba por expirar la vigencia fiscal del año 2002.
3. La mayoría de la Corte aceptó la constitucionalidad del impuesto extraordinario con la condición de que los nuevos recursos se destinaran a las necesidades nuevas y extraordinarias de la defensa, ya que las necesidades ordinarias y normales debían ser atendidas por el presupuesto ordinario y no con los recursos del impuesto. Como esta condición no se cumple y se está utilizando los recursos extraordinarios para atender las

necesidades ordinarias, el decreto ley es inconstitucional. Adolece también, el decreto de su propia y específica motivación, como lo exige la ley estatutaria de los estados de excepción.

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Abel Cruz Santos, “El Presupuesto Colombiano”, Editorial Temis 1963, pág., 197.

3 La Corte en Sentencia C-206 de 1993 analizó el impacto de los traslados presupuestales decretados en estado de conmoción interior, particularmente frente a la reducción de rubros de gasto público social, y encontró que los mismos, en ese caso concreto eran ajustados a la Constitución.

4 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Al respecto son ilustrativas las sentencias C-448/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-206/93 Antonio Barrera Carbonell. La condición de especificidad en comento se hace explícita en este último fallo, cuando señala que “restablecer el orden público gravemente perturbado por hechos y circunstancias que no se han podido conjurar “mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”, como lo señala el artículo 213, significa para el Gobierno la posibilidad de recurrir al empleo de facultades especiales, no sólo por que exceden las que le atribuye la Carta dentro del estado de normalidad, sino también, porque sus decisiones exigen un ejecución ágil, por fuera de los procedimientos ordinarios, sin que con ello se quiera admitir que el ejecutivo queda investido de atribuciones abusivas que le permitan obrar caprichosamente, ya que la Constitución le establece prohibiciones y le traza límites, de tal suerte que sólo puede adoptar decisiones que directa y exclusivamente estén encaminadas a conjurar la causa de las perturbaciones e impedir la extensión de sus efectos:

“A la luz de lo expresado, se puede percibir claramente el verdadero sentido del artículo 345 de la Carta, según el cual, “en tiempo de paz” no se podrá percibir impuesto o contribución que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacerse erogación que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco, agrega la norma, podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas departamentales o los Concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

“La norma en cuestión, en armonía con el artículo 347 de la misma obra, consagra el principio de legalidad del presupuesto, y convierte el gasto en elemento fundamental del mismo, con lo cual se reduce la importancia del principio del equilibrio, del cual se había

hecho, en la constitución derogada, la guía esencial de la formación y modificación del presupuesto.

“Ahora bien, si en “tiempo de paz” no se puede hacer un gasto que no haya sido decretado por el Congreso, qué ocurre en el evento en que se haya perturbado esa paz y decretado el Estado de Conmoción Interior para hacerle frente a esa situación excepcional?”.

“El tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permiten admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz.

“La anterior afirmación es válida frente a la circunstancia de que si en tiempo de paz la facultad de modificar el presupuesto la tiene el Congreso, en tiempo de anormalidad -Estado de Conmoción Interior- también puede tenerla el Gobierno, sólo que de manera excepcional, por habilitación que la hace la Constitución en el sentido de sustituir al legislador ordinario en el ejercicio de la función legislativa.

“No sobra advertir que en el Estado de Conmoción Interior el Congreso conserva sus atribuciones sobre el manejo presupuestal, porque la facultad del ejecutivo es excepcional y limitada, y la viabilidad de modificar el presupuesto por éste, no le suprime o resta atribuciones al legislador”.

7 De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato: “Es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción lato sensu del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional”. Corte Constitucional. Sentencia C-582-99.

8 El Decreto 111 de 1996 compiló la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, con las modificaciones introducidas por la Ley 225 de 1995. El actual artículo 83 del Decreto 111 corresponde al artículo 69 de la Ley 38 de 1989 y al artículo 36 de la Ley 179 de 1994.

9 Cfr. C-138/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia reiterada en C-219/99 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

10 M.P. Ávaro Tafur Galvis.

11 Decreto Legislativo 1837 de 2002

12 Decreto legislativo 1838 de 2002

