

C-155-93

Sentencia C-155/93

CONTRIBUCION-Pago

El artículo 1o. del Decreto 265 de 1993 es una norma que se limita a establecer la época desde la cual es exigible la contribución decretada por el Decreto 2009 de 1992. Ello, en opinión de la Corte y compartiendo el concepto de la Procuraduría, no supone violación alguna de la Constitución Política.

PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL TRIBUTO

La modificación introducida por el Decreto 265/93, que busca evitar la doble tributación, es una manifestación del principio de equidad tributaria.

Referencia: expediente R.E.-035

Revisión constitucional del decreto 265 del 5 de febrero de 1993 " por el cual se implementa el pago de una contribución".

Magistrado Ponente :

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Aprobada, según consta en Acta No. 31, en Santafé de Bogotá, D.C., a los veintidos (22) días del mes de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de febrero de 1993, la Corporación avocó el conocimiento de esta revisión; para la efectividad de la intervención ciudadana, ordenó la fijación en lista por el término legal; con arreglo al Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, dispuso correr traslado al Procurador y emitió las comunicaciones del caso.

Surtidos los trámites mencionados, la Corte entra a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO

Su tenor literal es :

" Decreto número 265 de 1993 (febrero 5) por el cual se implementa el pago de una contribución.

"EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1793 de 1992, y

"CONSIDERANDO :

"Que por Decreto No. 1793 del 8 de noviembre de 1992 se declaró el estado de conmoción interior;

"Que es indispensable dotar a las fuerzas armadas de fuentes de financiación que les permita (sic) afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista;

"Que es necesario establecer mecanismos que permitan a las entidades públicas del orden departamental y municipal contribuir a la financiación y dotación de las fuerzas armadas ;

"Que de conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento ;

"Que el día 14 de diciembre de 1992 se expidió el Decreto 2009, mediante el cual se creó una contribución cuyo cobro debe implementarse ;

"DECRETA :

"ARTICULO 1o. La contribución creada mediante el Decreto 2009 de 1992 deberá ser pagada por los contratistas cuando la respectiva licitación haya sido abierta con posterioridad al 1o. de enero de 1993 o, en los casos en que no haya habido licitación, cuando la oferta o cotización se haya presentado a las entidades de derecho público a partir del 1o. de enero de 1993.

"ARTICULO 2o. La contribución se liquidará sobre el valor del contrato descontados los impuestos que se causen directamente en razón de éste.

“ARTICULO 3o. Los pagos por concepto de la contribución a que se refiere el presente Decreto que deban efectuar los contratistas de entidades públicas del orden nacional, serán consignados en la cuenta corriente que para tal efecto señale la Tesorería General de la Nación.

“ARTICULO 4o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación, suspende las disposiciones que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue según lo previsto en el inciso 3o. del artículo 213 de la Constitución Política.

“Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a los 5 días de febrero de 1993.

“CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, Fabio Villegas Ramírez; la Ministra de Relaciones Exteriores, Noemí Sanín de Rubio; el Ministro de Justicia, Andrés González Díaz ; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes Rodríguez; el Ministro de Defensa Nacional, Rafael Pardo Rueda; el Ministro de Agricultura, Alfonso López Caballero; el Viceministro de Desarrollo Económico encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico, Nelson Rodolfo Amaya Correa; el Ministro de Minas y Energía, Guido Nule Amín; la Viceministra de Comercio Exterior encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio Exterior, Martha Lucía Ramírez de Rincón; el Ministro de Educación Nacional, Carlos Holmes Trujillo García; el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Vicente Serrano Silva; el Ministro de Salud, Juan Luis Londoño de la Cuesta; el Ministro de Comunicaciones, William Jaramillo Gómez; el Ministro de Obras Públicas, Jorge Bendeck Olivella.”

III. PRONUNCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctor Antonio José Núñez Trujillo, procedió a justificar la constitucionalidad del decreto que se revisa, así :

- La Corte, de conformidad con el artículo 241, número 7, de la Carta, es competente para decidir en forma definitiva sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos que

dicte el Gobierno con base en la declaración del Estado de Conmoción Interior;

- El Decreto en estudio cumple con todos los requisitos de forma para su validez porque: está firmado por el Presidente y todos los ministros (art. 214, número I.); fue expedido el 5 de febrero de 1993, o sea, dentro del plazo contemplado en el artículo 1o. del Decreto 1793 de 1992, además de que el Decreto 261 del 5 de febrero de 1993 prorrogó el Estado de Conmoción Interior; existe la necesaria relación directa y específica con las causas base de la declaratoria del Estado de Excepción, porque en los considerandos del Decreto 1793 se juzga “indispensable establecer medidas para aumentar la eficacia de la fuerza pública, tales como las referentes a la disposición de recursos, soldados...”, y se expresa “que es esencial incorporar al Presupuesto General nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista”, y, finalmente, el Decreto 265 pretende incrementar la eficacia de la fuerza pública y, en general, cubrir los costos de activación y mantenimiento de las herramientas requeridas para contrarrestar la acción de la subversión.

- El Decreto 265 de 1993 resulta, por razones de fondo, ajustado a la Constitución porque: pretende establecer mecanismos que permitan la ejecución práctica del Decreto 2009 de 1992, norma también dictada con ocasión del Estado de Conmoción Interior, lo cual muestra la armonía de la norma revisada con el artículo 213 de la Constitución; no viola el artículo 338 de la Carta, ni cuando precisa los contratistas que deben pagar la contribución, ni al dejar de lado la intervención de la rama legislativa, pues ésta no es necesaria en tiempos de Conmoción Interior; no implica desobedecimiento al artículo 363 de la Constitución, porque no crea una contribución, sino que implementa su pago; cuando en su artículo 2o., limita el monto sobre el que se liquida la contribución, descontando del valor total los respectivos impuestos, desarrolla el principio de equidad tributaria; al establecer el artículo 3o. que los pagos de esta contribución, si se trata de contratistas con el orden nacional, deben efectuarse en la cuenta corriente que señale la Tesorería General de la Nación, el Decreto respeta el artículo 287 de la Constitución y concuerda con el artículo 44, letra e., del Decreto 2112 de 1992, dictado en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Carta, norma que radica en la Dirección del Tesoro Nacional, la potestad de señalar la cuenta en la cual deben consignarse los recursos del erario.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Vencido el término de fijación en lista el 23 de febrero de 1993, se constató que en el presente asunto no hubo intervención ciudadana.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Ministerio Público a través de la comunicación 175 del 10 de marzo de 1993, cumplió, en tiempo, con la obligación a que se refieren los artículos 242, número 2, y 278, número 5, de la Constitución, en concordancia con el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991, solicitando “la declaratoria de CONSTITUCIONALIDAD del Decreto 265 de 1993”.

Son sus argumentos :

- En cuanto a la competencia, que por haber sido expedido en ejercicio de las facultades del artículo 213 de la Constitución, el Decreto 265 de 1993 está sometido a la revisión constitucional automática de la Corte Constitucional.
- Respecto de los requisitos formales, que las exigencias del artículo 213 de la Constitución se cumplen satisfactoriamente porque, de un lado, el Decreto ostenta la firma del Presidente, once ministros y tres viceministros con funciones ministeriales y, de otro lado, se expidió dentro del límite temporal de la declaratoria original del Estado de Conmoción Interior.
- En lo atinente al tema de la conexidad, afirma que ésta existe porque las normas que se consagraron en el Decreto, están relacionadas con las causas que justificaron la declaración del Estado de Conmoción Interior, toda vez que están dirigidas a “dotar a las Fuerzas Armadas de fuentes de financiación que les permita afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista...”, de donde se aduce la necesidad de implementar el cobro de la contribución creada por el Decreto Legislativo 2009 de 1992.
- Sobre el objeto, que, al igual que el Decreto 2009 de 1992, busca recursos para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en su lucha contra la delincuencia organizada.
- En referencia al contenido, que no supone agravio constitucional alguno, puesto que en el artículo primero sólo se fija el período desde el cual se pagará la contribución; que

tampoco se afecta la Constitución con el artículo 2o., pues con la nueva base para liquidar la contribución se evita la imposición de un doble gravamen; que el artículo 3o. sólo tiene un carácter instrumental, cuya finalidad es la agilidad del recaudo de la contribución y, por último, que el cuarto artículo simplemente se refiere a los efectos y a la temporalidad de las medidas.

- Para finalizar, que en adición a lo expresado con ocasión de la revisión de constitucionalidad del Decreto 2009 de 1992, el Presidente, en los Estados de Conmoción, puede modificar, adicionar o derogar sus propias disposiciones, si ello conduce a restablecer el orden.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A) COMPETENCIA

Según lo ordenado por la Constitución en los artículos 214, número 6, y 241, número 7, es del resorte de la Corte Constitucional decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno durante el Estado de Conmoción Interior.

Como el Decreto 265 del 5 de febrero de 1993, “por el cual se implementa el pago de una contribución”, es de los proferidos en ejercicio de las facultades del señalado Estado de Excepción (artículo 213 de la Constitución), la Corte es competente para revisar su constitucionalidad.

B) REQUISITOS FORMALES

De acuerdo con el artículo 214, número 1, de la Constitución Nacional, en los Estados de Excepción “los Decretos Legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros...”.

Como el Decreto 265 de 1993 cuenta con tales firmas, concretamente las del Presidente, 11 ministros y 3 viceministros encargados de las funciones del Despacho, cumple con el requisito anotado.

De otro lado, la Constitución, en su artículo 213, es clara en circunscribir la facultad extraordinaria del Gobierno de dictar Decretos Legislativos, a un término no mayor de

noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales.

En el presente caso, teniendo en cuenta que el Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 1793 de 1992 tiene una vigencia de 90 días calendario (art. 1o.); que tal Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, es decir, el 8 de noviembre de 1992 (art. 2o.); que la promulgación del Decreto revisado se hizo en el Diario Oficial No. 40.739 de fecha 5 de febrero de 1993; debe concluirse que el Decreto 265 de febrero de 1993 se dictó dentro del tiempo previsto en la Constitución.

C) CONEXIDAD

Como es sabido, los Decretos Legislativos, proferidos por causa de la Conmoción Interior, deben tener relación con los motivos que sirvieron de base para declarar el Estado de Excepción.

Tal vinculación es de singular trascendencia, porque evita eventuales excesos y desviaciones en detrimento de la libertad ciudadana y del mismo ordenamiento jurídico.

El principio enunciado está plasmado en el artículo 213 que dice que el Gobierno, como resultado de la declaratoria de la Conmoción Interior, “tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”, y en el artículo siguiente, que ordena que los Decretos Legislativos “solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción”.

Para verificar si en el presente caso se da la “conexidad”, es pertinente recordar los siguientes considerandos del Decreto 1793 de 1992, por el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior:

- “ Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.”
- “ Que es igualmente indispensable establecer medidas para aumentar la eficacia de la fuerza pública, tales como las referentes a la disponibilidad de recursos, soldados, oficiales y suboficiales, la movilización de tropas, la adquisición de suministros y el fortalecimiento de

los mecanismos de inteligencia.”

- “ Que es esencial incorporar al Presupuesto General nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista.”

- “ Que con el fin de hacer frente a la delicada situación de orden público descrita, habida cuenta de su origen, naturaleza y dimensiones, e impedir oportunamente la extensión de sus efectos, es preciso adoptar medidas de carácter excepcional, que escapen al ámbito de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.”

Así mismo, deben traerse a colación todos los considerandos del Decreto 265 de 1993 :

- “ Que por Decreto No. 1793 del 8 de noviembre de 1992 se declaró el estado de conmoción interior;

- “ Que es indispensable dotar a las fuerzas armadas de fuentes de financiación que les permita afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista;

- “ Que es necesario establecer mecanismos que permitan a las entidades públicas del orden departamental y municipal contribuir a la financiación y dotación de las fuerzas armadas;

- “ Que de conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento;

- “ Que el día 14 de diciembre de 1992 se expidió el Decreto 2009, mediante el cual se creó una contribución cuyo cobro debe implementarse;”

La comparación de las motivaciones transcritas, dada la identidad de las materias, conduce a la idea de que ambas son coincidentes y armónicas, vale decir, que son conexas en los términos de la Constitución.

Esto se confirma en el articulado mismo del Decreto, pues éste sencillamente hace referencia a la contribución ya creada por el Decreto 2009 de 1992, norma declarada constitucional en su integridad según la sentencia No. C-083 de esta Corporación, de fecha 26 de febrero de

1993 (Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz), para precisar: a) que “deberá ser pagada por los contratistas cuando la respectiva licitación haya sido abierta con posterioridad al 1o. de enero de 1993 o, en los casos en que no haya habido licitación, cuando la oferta o cotización se haya presentado a las entidades de derecho público a partir del 1o. de enero de 1993” ; b) que “la contribución se liquidará sobre el valor del contrato descontados los impuestos que se causen directamente en razón de éste”, y c) que “ los pagos por concepto de la contribución a que se refiere el presente decreto que deban efectuar los contratistas de entidades públicas del orden nacional, serán consignados en la cuenta corriente que para tal efecto señale la Tesorería General de la Nación”.

Así, pues, el Decreto 265 de 1993, como complemento del Decreto 2009 de 1992, encaja perfectamente dentro del conjunto de medidas tendientes al restablecimiento del orden público según lo dispuesto por el Decreto 1793 de 1992.

D) CONTENIDO

1. Mediante el artículo 1o., el Decreto 265 de 1993 cambia el momento en que la contribución creada por el Decreto 2009 de 1992 viene a ser exigible, esto es, la fecha desde la cual debe pagarse. En efecto, el artículo 1o. del Decreto 2009 disponía que “todas las personas naturales o jurídicas que, a partir de la vigencia del presente decreto (se subraya), suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público, o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de los entes territoriales respectivos, de acuerdo con el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición”. Como, según el artículo 5o. del Decreto 2009, éste rige “a partir de la fecha de su promulgación”, y ésta, de conformidad con el Diario Oficial No. 40.690, fue el 15 de diciembre de 1992, es claro que la contribución, en un comienzo, debía pagarse desde esta última fecha. Por el contrario, para el Decreto 265 de 1993, la contribución, salvo lo dispuesto para las llamadas adiciones, es exigible a partir del 1o. de enero del presente año, ya que, al decir de su artículo 1o., “... deberá ser pagada por los contratistas cuando la respectiva licitación haya sido abierta con posterioridad al 1o. de enero de 1993 o, en los casos en que no haya habido licitación, cuando la oferta o cotización se haya presentado a las entidades de derecho público a partir del 1o. de enero de 1993”.

Lo anterior muestra que el artículo 1o. del Decreto 265 de 1993 es una norma que se limita a establecer la época desde la cual es exigible la contribución decretada por el Decreto 2009 de 1992. Ello, en opinión de la Corte y compartiendo el concepto de la Procuraduría, no supone violación alguna de la Constitución Política.

2. El artículo 2o. del Decreto en revisión también modifica, en sentido favorable al contribuyente, el decreto 2009 de 1992.

El artículo 1o. del Decreto 2009, como ya se vio, disponía que el valor de la contribución se elevaba hasta el 5% “del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición”.

En cambio, el artículo 2o. del Decreto 265 de 1993 ordena que “La contribución se liquidará sobre el valor del contrato descontados los impuestos que se causen directamente en razón de éste”.

Para la Corte resulta evidente que la modificación introducida por el Decreto 265, que busca evitar la doble tributación, es una manifestación del principio de equidad tributaria consagrado por el artículo 363 de la Constitución. Por tanto, el anotado artículo 2o. no implica ningún agravio de la preceptiva constitucional.

3. El artículo 3o. del Decreto 265 precisa los alcances del Decreto 2009 de 1992. En efecto, veamos.

El artículo 2o. de este último decreto dice : “El valor de la mencionada contribución deberá ser consignado en la entidad financiera que las entidades territoriales señalen y en la cuenta que para este efecto se determine, dentro del mes calendario siguiente a la suscripción del respectivo contrato”.

El artículo 3o. del Decreto 265 de 1993 ordena: “Los pagos por concepto de la contribución a que se refiere el presente decreto que deban efectuar los contratistas de entidades públicas del orden nacional, serán consignados en la cuenta corriente que para tal efecto señale la Tesorería General de la Nación”. (se subraya)

Como se puede apreciar, la cuenta donde se harán las consignaciones del orden nacional, será la señalada por la Tesorería General de la Nación, pero únicamente en cuanto a los contratistas de entidades públicas del orden nacional.

Así las cosas, el artículo 3o. atañe a una cuestión puramente adjetiva, pues se limita a precisar algo que ya estaba implícito en él.

Por lo demás, según el artículo 44 del Decreto 2112 de 1992, letra e., corresponde a la Dirección del Tesoro Nacional “Recaudar directamente o a través de terceros, los ingresos del Tesoro Nacional, (...)” (se subraya).

4. El último artículo prácticamente se ocupa de materias ordinarias, verdaderos lugares comunes, que no afectan la normativa de la Constitución de 1991. Son ellas, la vigencia (desde la promulgación hasta la terminación de la conmoción interior); la suspensión de las disposiciones contrarias y la reiteración de lo afirmado por el artículo 213 de la Carta.

Antes de finalizar, es necesario decir que por ser el Decreto 265 de 1993 un complemento del Decreto Legislativo 2009 de 1992, en lo pertinente, las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-083, donde se declaró la constitucionalidad del último Decreto citado, son válidas para esta revisión.

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 265 del 5 de febrero de 1993 “ Por el cual se implementa el pago de una contribución”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Consitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VEGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General