

C-416-93

Sentencia No. C-416/93

#### PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Modificación

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución, puede efectuar modificaciones en el Presupuesto General de la Nación, siempre que ellas sean requeridas para financiar las erogaciones destinadas a conjurar la alteración del orden público y se utilicen para tal fin.

#### CONMOCION INTERIOR

La declaratoria del estado de conmoción interior, dota al Presidente de facultades especiales, diseñadas de tal forma que le permitan atender eficientemente los retos que plantea una situación de tal naturaleza. A pesar de la aguda transformación que sufrió la antigua institución del estado de sitio en la Asamblea Nacional Constituyente y de sus mayores limitaciones, la nueva Carta dota al Ejecutivo de la facultad necesaria para estimar las necesidades que surgen con ocasión de un estado excepcional, dadas las características del mismo, así como de las suficientes herramientas para resolverlas, y exige la observancia de los criterios de razonabilidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad en la adopción de las medidas destinadas a conjurar la crisis. El Presidente puede dictar decretos con fuerza de ley, destinados a obtener una mayor eficacia de las fuerzas del orden y del sector justicia, que en el presente se consideran prioritarios, lo que implica de suyo unos mayores gastos que los previstos inicialmente en la ley de presupuesto.

#### PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Adición

Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica del Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el Gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el estado de Conmoción Interior y con ocasión de él.

REF: Expediente R.E.-052

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., Septiembre 30 de 1993

Aprobado por Acta N° 60

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto 1497 de 1993 “Por el cual se efectúan algunas operaciones presupuestales en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993”.

I. TEXTO DE LAS NORMAS BAJO REVISION

DECRETO NUMERO 1497 DE 1993

(3 de agosto)

Por el cual se efectúan algunas operaciones presupuestales en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en los decretos 1793 de 1992 y 261 de 1993 y

Que por Decreto 1793 de 1992, se declaró el Estado de Conmoción interior en todo el territorio nacional por el término de noventa días calendario;

Que por Decreto 261 de 1993 se prorrogó la vigencia del Estado de Conmoción Interior por un término de noventa días contados a partir del 6 de febrero de 1993;

Que por Decreto N° 829 de mayo 6 de 1993 se prorrogó la vigencia del Estado de Conmoción Interior por un término de noventa días contados a partir del 7 de mayo de 1993;

Que con el fin de conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos es indispensable incrementar la capacidad de operación de la Fuerza Pública dotándola de nuevos recursos que le permitan disponer de un mayor número de efectivos, así como de los demás elementos y servicios necesarios para tal fin;

Que debe reforzarse la acción de los Organismos Judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar; proteger a los funcionarios judiciales y a los organismos de fiscalización, así como a los testigos;

Que es prioritario dotar de recursos adecuados a la Rama Judicial;

Que existen fondos provenientes del mayor valor del recaudo de los fondos internos del Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional y del superávit fiscal de la Nación de la vigencia fiscal de 1992 y de recursos administrados del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, Fondo Nacional del Notariado y de la Superintendencia de Notariado y Registro,

disponibles para adicionar el Presupuesto General de la Nación, los cuales cuentan con las autorizaciones legales a las que hacen referencia los artículos 44 y 45 del decreto reglamentario 3077 de 1989;

Que en consecuencia, se hace indispensable incorporar al Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1993 estos ingresos presupuestales que permitan afrontar la escalada terrorista y guerrillera;

Que es necesario efectuar unos traslados presupuestales en el presupuesto de gastos de los Organismos y algunas Entidades de los sectores de Justicia y de Defensa y Seguridad;

DECRETA:

## PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

### INGRESOS DE LA NACION

#### 2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION

##### 2.7. OTROS RECURSOS DE CAPITAL

NUMERAL	0006	Valor del Superávit Fiscal	
		de la Nación de la vigencia	
		de 1992.	
			39.849.419.070

NUMERAL	0007	Producto de la cancelación	
		de reservas del balance del	
		Tesoro de 1991 del Contrato	
		de suministro y financiación	
		Nº 007 CEITE DADQ SI 90,	
		celebrado entre la Nación y	
		la firma ISREX Israel Aircraft	
		Industries Ltd.	
			769.331.545

NUMERAL	0008	Producto de la cancelación	
		de reservas del balance del	

Tesoro de 1991 del Contrato  
de suministro y financiación  
Nº 004 CEITE DADQ SI 89  
celebrado entre la Nación  
y la firma Israel Aircraft  
Industries Ltd.

1.410.091.348

NUMERAL 0009 Excedentes del reaforo de  
los Establecimientos Públicos  
del Sector Justicia con  
destino a la Rama Judicial

184.863.948

5. RENTAS PARAFISCALES

NUMERAL 0012 Fondo de Defensa Nacional  
Cuota de Compensación  
Militar

5.000.000.000

NUMERAL 0018 Fondos Internos del  
Ministerio de Defensa  
Nacional

3.644.000.000

NUMERAL 0019 Fondos Internos de la  
Policía Nacional

3.500.000.000

TOTAL ADICION INGRESOS DE LA NACION

54.357.705.911

INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

120200	FONDO NACIONAL DEL NOTARIADO	
I.-	RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	
	A - INGRESOS CORRIENTES	598.485.000
120300	FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA	
I. -	RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	
	A - INGRESOS CORRIENTES	5.059.581.200
120400	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	
I-	RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	
	a - INGRESOS CORRIENTES	4.226.817.000
		-----
	TOTAL ADICION INGRESOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	9.884.883.200
		=====
	TOTAL ADICION INGRESOS	64.242.589.111
		=====
	ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	
	NUM	
	PRO	
	ART	
	ORD	
	SUP	
	SUB	
	PRY	
	DIS	
	REC	

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

SECCION 1202

FONDO NACIONAL DEL NOTARIADO

TOTAL

A- FUNCIONAMIENTO

598.485.000

598.485.000

598.485.000

598.485.000

3

## TRANSFERENCIAS

598.485.000

598.485.000

022

## OTRAS TRANSFERENCIAS

598.485.000

598.485.000

004

PARA TRANSFERIR A LA  
RAMA JUDICIAL PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

184.863.948

090

INGRESOS CORRIENTES

184.863.948

005

PARA TRANSFERIR AL FONDO  
ROTATORIO DEL MINISTERIO DE  
JUSTICIA

413.621.052

413.621.052

090

INGRESOS CORRIENTES

413.621.052

SECCION 1203

FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO  
DE JUSTICIA

TOTAL

5.059.581.200

B - INVERSION

5.059.581.200

5.059.561.200

UNIDAD 1203 01

SEDE CENTRAL

5.059.581.200

5.059.581.200

NUM

PRO

ART

ORD

SUP

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

1302

DESARROLLO Y ADMINISTRACION DE

5.059.581.200

5.059.581.200

001

COMPRA DE TERRENOS, CONSTRUCCION, REMODELACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE CARCELES

5.059.581.200

5.059.581.200

005

ADQUISICION DE TERRENOS, CONSTRUCCION, ADECUACION Y DOTACION DE LA PENITENCIARIA NACIONAL DE ITAGUI

761.051.000

761.051.00

90

INGRESOS CORRIENTES

761.051.000

082

001

CONSTRUCCION, ADECUACION Y DOTACION PABELLON DE ALTA SEGURIDAD DE LA CARCEL DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLIN - BELLAVISTA

804.783.000

804.783.000

90

INGRESOS CORRIENTES

804.783.000

004

CONSTRUCCION, ADECUACION, DOTACION Y DISEÑO PABELLON DE ALTA SEGURIDAD DE LA CARCEL DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI - VILLAHERMOSA

250.000.000

250.000.000

90

INGRESOS CORRIENTES

250.000.000

085

CONSTRUCCION, ADECUACION PABELLON DE ALTA SEGURIDAD DE LA PENITENCIARIA DE BOGOTA - LA PICOTA

343.747.200

343.747.200

90

INGRESOS CORRIENTES

343.747.200

086

ADQUISICION DE TERRENOS, CONSTRUCCION, ADECUACION Y DOTACION DE LA NUEVA

CARCEL DEL AREA METROPOLITANA DE BOGOTA

PREVIO CONCEPTO DNP

2.900.000.000

90

INGRESOS CORRIENTES

2.900.000.000

SECCION 1204

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

TOTAL

4.226.817.000

4.226.817.000

B- INVERSION

4.226.817.000

4.226.817.000

NUM

PRO

ART

ORD

SUP

SUB

PRY

DIS

SPY

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

1302

DESARROLLO Y ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA

4.226.817.000

4.226.817.000

004

SERVICIOS DE APOYO A LA JUSTICIA

4.226.817.000

4.226.817.000

001

IMPLANTACION CONVENIO PARA EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSION PARA EL SECTOR JUSTICIA EN DESARROLLO DE LA LEY 55 DE 1985

4.226.817.000

4.226.817.000

90

INGRESOS CORRIENTES

SECCION 1501

MINISTERIO DE DEFENSA

TOTAL

39,793,700,743

39,793,700,743

A- FUNCIONAMIENTO

11,106,784,250

11,106,784,250

UNIDAD 1501 01

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION SUPERIOR

3,644,000,000

3,644,000,000

3

TRANSFERENCIAS

3,644,000,000

3,644,000,000

022

OTRAS TRANSFERENCIAS

3,644,000,000

3,644,000,000

004

3,644,000,000

3,644,000,000

33

RENTAS PARAFISCALES

3,644,000,000

UNIDAD 1501 03

OPERACION ADMINISTRATIVA DEL EJERCITO

6,889,899,000

6,889,899,000

1

SERVICIOS PERSONALES

4,409,794,000

4,409,794,000

022

SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA

2,410,456,000

2,410,456,000

006

BONIFICACION POR LICENCIAMIENTO (LEY 48/93)

2,410,456,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

2,410,456,000

006

AUXILIO DE TRANSPORTE

1,199,338,000

1,199,338,000

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

002

AUXILIO DE TRANSPORTE EFECTO LEY

48/93

1,199,338,000

1,199,338,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

1,199,338,000

2

GASTOS GENERALES

2,480,105,000

2,480,105,000

002

MATERIALES Y SUMINISTROS

2,480,105,000

2,480,105,000

003

DOTACION CIVIL EFECTO LEY 48 / 93

2,480,105,000

2,480,105,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

2,480,105,000

UNIDAD 1501 04

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA ARMADA

462,778,825

1

SERVICIOS PERSONALES

340,839,825

340,839,825

002

SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA

102,491,000

102,491,000

005

BONIFICACION POR LICENCIAMIENTO

(LEY 48 / 93)

102,491,000

102,491,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

102,491,000

006

AUXILIO DE TRANSPORTE

238,348,825

238,348,825

002

AUXILIO DE TRANSPORTE EFECTO LEY

48 / 93

238,348,825

238,348,825

01

RECURSOS ORDINARIOS

238,348,825

2

GASTOS GENERALES

121,939,000

121,939,000

002

MATERIALES Y SUMINISTROS

121,939,000

121,939,000

003

DOTACION CIVIL EFECTO LEY 48 / 93

121,939,000

121,939,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

121,939,000

UNIDAD 1501 05

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA FUERZA AEREA

110,106,425

1

SERVICIOS PERSONALES

110,106,425

110,106,425

006

AUXILIO DE TRANSPORTE

110,106,425

110,106,425

002

AUXILIO DE TRANSPORTE EFECTO LEY 48 / 93

110,106,425

110,106,425

01

RECURSOS ORDINARIOS

110,106,425

110,106,425

B - INVERSION

28,686,916,493

28,686,916,493

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

UNIDAD 1501 01

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION SUPERIOR

406,411,000

406,411,000

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

406,411,000

406,411,000

001

COMPRA DE TERRENOS, CONSTRUCCION, ADQUISICION, REMODELACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE CUARTELES Y OTRAS INSTALACIONES

406,411,000

406,411,000

009

MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE RECLUTAMIENTO Y MOVILIZACION

406,411,000

406,411,000

33

RENTAS PARAFISCALES

406,411,000

UNIDAD 1501 02

OPERACION ADMINISTRATIVA DEL COMANDO GENERAL

566,304,000

566,304,000

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

566,304,000

566,304,000

002

ADQUISICION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE EQUIPO MILITAR

566,304,000

566,304,000

001

ADQUISICION MATERIAL DE INTELIGENCIA

566,304,000

566,304,000

33

RENTAS PARAFISCALES

566,304,000

UNIDAD 1501 03

OPERACION ADMINISTRATIVA DEL EJERCITO

5,263,821,893

5,263,821,893

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

5,263,821,893

5,263,821,893

002

ADQUISICION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE EQUIPO MILITAR

5,263,821,893

5,263,821,893

011

ADQUISICION Y RENOVACION EQUIPO DE TRANSPORTE

3,411,194,000

3,411,194,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

042

ADQUISICION EQUIPO DE ARMAMENTO Y REPUESTOS CONTRATO DE SUMINISTRO Y FINANCIACION N° 007 - CEITE - DADQ - SI - 90 ISREX - ISRAEL GENERAL TRADING CO.

395,571,376

395,571,376

15

CANCELACION RESERVAS - VIGENCIA 1988

043

ADQUISICION EQUIPO DE COMUNICACIONES. CONTRATO DE SUMINISTRO Y FINANCIACION N° 007 CEITE - DADQ - SI - 90 ISREX - ISRAEL GENERAL TRADING CO.

46,965,169

46,965,169

15

CANCELACION RESERVAS - VIGENCIA 1988

46,965,169

044

ADQUISICION EQUIPO DE ARMAMENTO Y REPUESTOS

1,410,091,348

1,410,091,348

15

CANCELACION DE RESERVAS - VIGENCIA 1988

1,410,091,348

UNIDAD 1501 04

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA ARMADA

199,648,000

199,648,000

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

199,648,000

199,648,000

002

ADQUISICION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE EQUIPO MILITAR

199,648,000

199,648,000

017

ADQUISICION MATERIAL DE INTENDENCIA Y ARMAMENTO

199,648,000

199,648,000

15

199,648,000

UNIDAD 1501 05

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA FUERZA AEREA

22,250,731,600

22,250,731,600

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

22,250,731,600

22,250,731,600

002

ADQUISICION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE EQUIPO MILITAR

22,250,731,600

22,250,731,600

007

ADQUISICION HELICOPTEROS PESADOS Y LIVIANOS SANTAFÉ DE BOGOTA

20,904,651,600

20,904,651,600

01

RECURSOS ORDINARIOS

16,929,250,000

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

33

RENTAS PARAFISCALES

3,975,401,600

028

MANTENIMIENTO EQUIPO AEREO

1,346,080,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

1,346,080,000

SECCION 1601

POLICIA NACIONAL

TOTAL

7,409,141,220

7,409,141,220

A- FUNCIONAMIENTO

3,500,000,000

3,500,000,000

UNIDAD 1601 01

SERVICIOS POLICIALES

3,500,000,000

3,500,000,000

3

## TRANSFERENCIAS

3,500,000,000

022

## OTRAS TRANSFERENCIAS

3,500,000,000

3,500,000,000

003

FONDOS INTERNOS

3,500,000,000

3,500,000,000

33

RENTAS PARAFISCALES

B - INVERSION

3,909,141,220

3,909,141,220

UNIDAD 1601 01

SERVICIOS POLICIALES

3,909,141,220

3,909,141,220

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

3,909,141,220

3,909,141,220

002

ADQUISICION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE EQUIPO MILITAR

3,909,141,220

3,909,141,220

006

ADQUISICION DE EQUIPO DE ARMAMENTO

127,147,000

127,147,000

15

CANCELACION RESERVAS - VIGENCIA 1988

127,147,000

012

ADQUISICION EQUIPO DE SISTEMAS

3,328,000,000

3,328,000,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

3,328,000,000

014

ADQUISICION EQUIPO DE SANIDAD

453,994,220

01

RECURSOS ORDINARIOS

402,110,820

33

RENTAS PARAFISCALES

51,883,400

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

SECCION 2701

RAMA JUDICIAL

TOTAL

7,154,863,948

7,154,863,948

A - FUNCIONAMIENTO

7,154,863,948

7,154,863,948

UNIDAD 2701 06

ADMINISTRACION DE TRIBUNALES Y JUZGADOS SUP. CIRC. TRAB, MEN. MUN. TERR. Y JUZG.  
SUP, DE DIST. PENAL ADUANERO

6,970,000,000

6,970,000,000

SERVICIOS PERSONALES

6,970,000,000

6,970,000,000

002

SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA

6,970,000,000

6,970,000,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

6,970,000,000

UNIDAD 2701 07

TRIBUNAL NACIONAL Y JUECES REGIONALES

184,863,948

184,863,948

1

SERVICIOS PERSONALES

152,711,401

152,711,401

OTROS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES

152,711,401

152,711,401

001

OTROS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES. DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO D.G.P.

152,711,401

152,711,401

01

RECURSOS ORDINARIOS

152,711,401

9

TRANSFERENCIAS

32,152,547

32,152,547

OTRAS TRANSFERENCIAS

32,152,547

32,152,547

001

OTRAS TRANSFERENCIAS

DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO D.G.P.

32,152,547

32,152,547

01

RECURSOS ORDINARIOS

32,152,547

TOTAL ADICIONES

54,357,705,911

9,884,883,200

64,242,589,111

ARTICULO 2º. Efectúanse los siguientes contracréditos y créditos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993, en la suma de \$ 11.343.839.750. Según el siguiente detalle.

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

SECCION 1501

MINISTERIO DE DEFENSA

TOTAL

3,329,845,000

3,329,845,000

A - FUNCIONAMIENTO

472,245,000

472,245,000

UNIDAD 1501 02

OPERACION ADMINISTRATIVA DEL COMANDO GENERAL

472,245,000

472,245,000

2

472,245,000

472,245,000

012

OTROS GASTOS GENERALES

472,245,000

472,245,000

001

OPERACION REDES DE INTELIGENCIA

472,245,000

472,245,000

001

OPERACION REDES DE INTELIGENCIA

472,245,000

472,245,000

01

472,245,000

B - INVERSION

2,857,600,000

2,857,600,000

UNIDAD 1501 05

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA FUERZA AEREA

2,857,600,000

2,857,600,000

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

2,857,600,000

2,857,600,000

002

ADQUISICION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE EQUIPO MILITAR

2,857,600,000

2,857,600,000

016

ADQUISICION DE 5 HELICOPTEROS LIVIANOS ARTILLADOS - SANTAFÉ DE BOGOTA

2,857,600,000

2,857,600,000

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

2,857,600,000

SECCION 1511

TOTAL

2,900,000,000

2,900,000,000

A - FUNCIONAMIENTO

2,900,000,000

2,900,000,000

3

TRANSFERENCIAS

2,900,000,000

2,900,000,000

NUM

PRO

ART

ORD

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

OTRAS TRANSFERENCIAS

2,900,000,000

2,900,000,000

ASIGNACIONES DE RETIRO

1,864,905,150

1,864,905,150

01

RECURSOS ORDINARIOS

1,864,905,150

005

OTRAS TRANSFERENCIAS

DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO D.G.P.

1,035,094,850

1,035,094,850

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

1,035,094,850

SECCION 1601

POLICIA NACIONAL

TOTAL

4,013,994,750

4,013,994,750

A - FUNCIONAMIENTO

4,013,994,750

4,013,994,750

UNIDAD 1601 01

SERVICIOS POLICIALES

4,013,994,750

4,013,994,750

3

TRANSFERENCIAS

4,013,994,750

4,013,994,750

022

OTRAS TRANSFERENCIAS

4,013,994,750

4,013,994,750

002

PRESTACIONES SOCIALES

4,013,994,750

4,013,994,750

01

RECURSOS ORDINARIOS

4,013,994,750

SECCION 2901

FISCALIA GENERAL DE LA NACION

TOTAL

1,100,000,000

1,100,000,000

A - FUNCIONAMIENTO

1,100,000,000

1,100,000,000

FISCALES DE TRIBUNALES Y JUZGADOS

1,100,000,000

1,100,000,000

3

TRANSFERENCIAS

1,100,000,000

1,100,000,000

022

OTRAS TRANSFERENCIAS

1,100,000,000

1,100,000,000

006

OTROS GASTOS POR TRANSFERENCIAS

(DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO D.G.P.)

1,100,000,000

1,100,000,000

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

1,100,000,000

TOTAL CONTRACREDITOS

11,343,839,750

11,343,839,750

CREDITOS PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

SECCION 1501

MINISTERIO DE DEFENSA

TOTAL

3,329,845,000

3,329,845,000

A - FUNCIONAMIENTO

2,857,600,000

2,857,600,000

UNIDAD 1501 05

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA FUERZA AEREA

2,857,600,000

2,857,600,000

2

GASTOS GENERALES

2,857,600,000

2,857,600,000

005

ARRENDAMIENTOS

2,857,600,000

2,857,600,000

002

ARRENDAMIENTO AERONAVES

2,857,600,000

2,857,600,000

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

2,857,600,000

B - INVERSION

472,245,000

472,245,000

UNIDAD 1501 02

OPERACION ADMINISTRATIVA DEL COMANDO GENERAL

175,245,000

175,245,000

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

175,245,000

175,245,000

001

COMPRA DE TERRENOS, CONSTRUCCION, ADQUISICION, REMODELACION, MANTENIMIENTO,  
DOTACION

175,245,000

175,245,000

004

CONSTRUCCION Y ADECUACION OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, RED DE  
CONTRAINTELIGENCIA, VIGILANCIA Y SEGURIDAD (C.V.S.) NACIONAL

175,245,000

175,245,000

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

01

RECURSOS ORDINARIOS

175,245,000

UNIDAD 1501 03

OPERACION ADMINISTRATIVA DEL EJERCITO

142,000,000

142,000,000

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

142,000,000

142,000,000

001

COMPRA DE TERRENOS, CONSTRUCCION, REMODELACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE CUARTELES Y OTRAS INSTALACIONES

142,000,000

142,000,000

058

CONSTRUCCION OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, RED DE RADIOGONIOMETRIA DEL EJERCITO

142,000,000

142,000,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

142,000,000

UNIDAD 1501 04

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA ARMADA

155,000,000

155,000,000

1301

DEFENSA Y SEGURIDAD

155,000,000

001

COMPRA DE TERRENOS, CONSTRUCCION, ADQUISICION, REMODELACION, MANTENIMIENTO Y DOTACION DE CUARTELES Y OTRAS INSTALACIONES

155,000,000

155,000,000

013

CONSTRUCCION Y ADECUACION OBRAS E INFRAESTRUCTURA DE RADIOGONIOMETRIA PARA LA ARMADA

155,000,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

155,000,000

SECCION 1601

POLICIA NACIONAL

TOTAL

6,913,994,750

6,913,994,750

A - FUNCIONAMIENTO

6,913,994,750

6,913,994,750

UNIDAD 1601 01

SERVICIOS POLICIALES

6,808,633,750

6,808,633,750

NUM

PRO

ART

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

1

SERVICIOS PERSONALES

6,808,633,750

6,808,633,750

002

SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA

3,552,997,850

3,552,997,850

001

SUELDO BASICO

3,012,086,850

3,012,086,850

01

RECURSOS ORDINARIOS

1,976,992,000

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

1,035,094,850

003

BONIFICACION CUERPO PROFESIONAL

115,327,000

115,327,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

115,327,000

007

BONIFICACION DE LICENCIAMIENTO (LEY 48 / 93)

425,584,000

425,584,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

425,584,000

005

SUBSIDIO DE ALIMENTACION

237,589,000

237,589,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

237,589,000

008

PRIMA DE VACACIONES

137,470,900

137,470,900

01

RECURSOS ORDINARIOS

137,470,900

009

PRIMA DE NAVIDAD

494,848,000

494,848,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

494,848,000

010

PRIMAS EXTRAORDINARIAS

2,189,621,000

2,189,621,000

PRIMA DE ACTIVIDAD

2,189,621,000

2,189,621,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

2,189,621,000

018

OTROS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES

196,107,000

196,107,000

001

SUBSIDIO FAMILIAR

196,107,000

196,107,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

196,107,000

UNIDAD 1601 02

FORMACION Y CAPACITACION DE PERSONAL

21,303,000

21,303,000

1

SERVICIOS PERSONALES

21,303,000

21,303,000

002

SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA

3,984,000

3,984,000

001

SUELDO BASICO

3,709,000

3,709,000

01

3,709,000

003

BONIFICACION CUERPO PROFESIONAL

275,000

275,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

275,000

010

PRIMAS EXTRAORDINARIAS

17,319,000

17,319,000

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

SUB

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

015

17,319,000

17,319,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

17,319,000

UNIDAD 1601 03

SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

84,058,000

84,058,000

1

SERVICIOS PERSONALES

84,058,000

84,058,000

002

SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA

28,845,000

28,845,000

001

SUELDO BASICO

28,845,000

28,845,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

28,845,000

005

SUBSIDIO DE ALIMENTACION

6,369,000

6,369,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

6,369,000

008

PRIMA DE VACACIONES

18,206,000

RECURSOS ORDINARIOS

18,206,000

009

PRIMA DE NAVIDAD

19,098,000

19,098,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

19,098,000

010

4,873,000

4,873,000

001

PRIMA DE ACTIVIDAD

3,331,000

3,331,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

3,331,000

016

PRIMA DE ACTUALIZACION

1,542,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

1,542,000

018

OTROS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES

6,667,000

6,667,000

001

SUBSIDIO FAMILIAR

6,667,000

6,667,000

01

RECURSOS ORDINARIOS

6,667,000

SECCION 2901

FISCALIA GENERAL DE LA NACION

TOTAL

1,100,000,000

1,100,000,000

A - FUNCIONAMIENTO

1,100,000,000

1,100,000,000

UNIDAD 2901 01

FISCALES DE TRIBUNALES Y JUZGADOS

1,100,000,000

1,100,000,000

1

SERVICIOS PERSONALES

500,000,000

500,000,000

NUM

PRO

ART

ORD

SUPR

PRY

DIS

SPY

REC

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS

ADMINISTRADOS

POR LA ENTIDAD

TOTAL

018

OTROS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES

500,000,000

500,000,000

001

SERVICIOS PRESTADOS VACACIONES PERSONAL TITULAR

500,000,000

500,000,000

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

500,000,000

2

GASTOS GENERALES

600,000,000

600,000,000

002

MATERIALES Y SUMINISTROS

200,000,000

200,000,000

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

200,000,000

003

MANTENIMIENTO

300,000,000

300,000,000

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

300,000,000

008

COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

100,000,000

17

CREDITO INTERNO NACIONAL

100,000,000

TOTAL CREDITOS

11,343,839,750

11,343,839,750

ARTICULO 3º. Durante la vigencia fiscal de 1993 el reaforo de rentas del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, de la Superintendencia de Notariado y Registro y del Fondo Nacional de Notariado podrán destinarse a atender gastos de funcionamiento de la Rama Judicial y Gastos de Inversión en Cárceles Nacionales.

ARTICULO 4º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., 3 de agosto de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, FABIO VILLEGAS RAMIREZ; la Ministra de relaciones Exteriores, NOHEMI SANIN DE RUBIO; el Ministro de Justicia, ANDRES GONZALEZ DIAZ; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, RUDOLF HOMMES; el Ministro de Defensa Nacional, RAFAEL PARDO RUEDA; el Ministro de Agricultura, JOSE ANTONIO OCAMPO GAVIRIA; el Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico, DARIO LONDOÑO GOMEZ; el Ministro de Minas y Energía, GUIDO NULE AMIN; el Ministro de Comercio Exterior, JUAN MANUEL SANTOS CALDERON; el Ministro de Educación Nacional, MARUJA PACHON DE GALAN; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, LUIS FERNANDO RAMIREZ ACUÑA; el Ministro de Salud, JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA; el Ministro de Comunicaciones, WILLIAM JARAMILLO GOMEZ; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, JORGE BENDECK OLIVELLA.

## II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros - 13 Ministros y el Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico -, expidió el 3 de agosto de 1993, en ejercicio

de las facultades que le confiere el artículo 213 de la CP, y en desarrollo de los Decretos 1793 de 1992 y 829 de 1993, el Decreto Legislativo 1497 “Por el cual se efectúan algunas operaciones presupuestales en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993”.

2. Con el fin “de conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” y en virtud de la necesidad de “incrementar la capacidad de operación de la Fuerza Pública”, así como el deber de reforzar “la acción de los Organismos Judiciales...” y “... dotar de recursos adecuados a la Rama Judicial” - como se explica en los considerandos -, y en vista de la existencia de recursos provenientes del mayor valor del recaudo de determinados fondos - del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional - y del superávit fiscal de la Nación de la vigencia fiscal de 1992, por medio del Decreto Legislativo 1497 de 1993 se adicionan unas partidas al Presupuesto General de la Nación. Las partidas adicionadas ascienden a un valor de \$64.242.589.111 (art. 1º). Además, se efectúan unos contracréditos y créditos en el Presupuesto (art. 2º) y se dispone que, durante la vigencia fiscal de 1993, “el reaforo de rentas del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, de la Superintendencia de Notariado y Registro y del Fondo Nacional de Notariado podrán destinarse a atender gastos de funcionamiento de la Rama Judicial y Gastos de Inversión en Cárceles Nacionales” (art. 3º). En el artículo 4º se establece que la fecha de entrada en vigor del Decreto será la de su publicación.

3. El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dr. Antonio José Núñez Trujillo, dentro del término de fijación en lista del Decreto bajo revisión, presentó escrito en defensa de la constitucionalidad del Decreto 1497.

El apoderado indica que el Decreto cumple con todos los requisitos de forma exigidos por la Constitución: está firmado por el Presidente y sus Ministros; fue expedido el 3 de agosto, dentro del término de la prórroga del Estado de Conmoción Interior - Decreto 829 de 1993, declarado exequible por la Corte Constitucional -; y constituye un desarrollo de la respuesta estatal a las causas que ameritaron la declaratoria del estado excepcional, en cuanto se adoptan medidas presupuestales para financiar las nuevas erogaciones que tal situación conlleva. Advierte que, previo al análisis del cumplimiento de los requisitos materiales, resulta necesario efectuar algunas reflexiones en relación con la naturaleza del estado de conmoción interior y el acatamiento de los nuevos lineamientos constitucionales en materia presupuestal.

A continuación realiza un recuento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en opinión del defensor, ha reconocido unánimemente la facultad del Presidente de modificar el Presupuesto General de la Nación en épocas de excepción - cita las sentencias C-448 de 1992, C-069, C-073, C-206 y C-271 de 1993-. En estos fallos, indica, se advierte que el presupuesto de los estados de excepción es la anormalidad, concepto que debe servir de punto de partida en materia del análisis de las facultades del Presidente en relación con el presupuesto, lo que le permite modificarlo o incrementarlo, facultad supeditada, en todo caso, a la finalidad de la concesión de poderes excepcionales: la supresión de los factores de desestabilización. En este orden de ideas, prosigue, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien en épocas de paz, el Ejecutivo no puede efectuar un gasto que no haya sido decretado por el Congreso, en épocas de anormalidad - tiempo de no paz -, el ejecutivo se

encuentra autorizado para modificar el presupuesto, siempre que esta medida tenga como fin contribuir a remover las causas de la conmoción.

Objeta la tesis según la cual sólo el Congreso está facultado para introducir modificaciones al Presupuesto, puesto que los decretos legislativos dictados al amparo del estado de conmoción interior, por su naturaleza, tienen fuerza de ley, cualidad que, sumada a su temporalidad, les confiere la potencialidad de suspender normas legales que les sean contrarias, entre ellas las relativas al presupuesto, como lo corroboran las sentencias citadas. Adicionalmente, afirma, “las modificaciones presupuestales resultan necesarias para adelantar las acciones de restablecimiento del orden”. Agrega que las normas presupuestales no están señaladas entre las taxativas limitaciones del artículo 214 de la CP, que se erigen como una “integridad conceptual que el Ejecutivo no puede desconocer como desarrollo de la nueva concepción del Estado colombiano. Ya no se trata de un poder sin restricción alguna sino de una facultad teleológica que no puede pasar por encima de los pilares de su propia identidad hasta llegar al punto de su negación, como, evidentemente, ocurría anteriormente”. Si este es el sentido de las limitaciones, concluye el apoderado, mal puede afirmarse que el Presupuesto, bajo los citados supuestos, constituya una de ellas. Por el contrario, estima, la naturaleza de los decretos legislativos permite la simplificación del proceso legislativo, y autoriza que sea el Presidente, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 189-4 de la CP, quien realice las operaciones en el Presupuesto General de la Nación.

Como argumentos adicionales, sostiene que una modificación presupuestal realizada por la vía del Congreso de la República no se compadece con los apremios de una situación de perturbación. Tampoco las modificaciones presupuestales operadas por este mecanismo trascienden el Presupuesto, afirma, en la medida en que se ejecutan dentro del período y carecen de vocación de permanencia. Tampoco la imposibilidad de acudir a la apertura de créditos suplementales o extraordinarios en tiempo de paz implica que en épocas de anormalidad este mecanismo sea inexistente. La división tripartita de los poderes públicos también resulta inalterada en esta materia, toda vez que las competencias esenciales no se alteran: “El aumento presupuestal, respeta, en esencia, el presupuesto y el funcionamiento de las otras ramas y no desequilibra los recursos necesarios para cumplir debidamente los cometidos que la Constitución les atribuye”. Por el contrario, una medida como la analizada se encamina a evitar que, en determinado momento, las ramas del poder público se vean en imposibilidad de cumplir con las funciones que constitucionalmente les corresponden. Adicionalmente, anota, el gasto público originado en estado de conmoción interior prevalece sobre el gasto público social, como se indica en la citada sentencia C-073 de 1993.

En relación con la necesaria conexidad de las disposiciones acusadas con el origen de la perturbación se refiere a las consideraciones que llevaron a la declaratoria inicial del estado de conmoción y a la expedición del Decreto sometido a examen, para concluir que en ellos “cuando se está hablando de medidas tendientes a contrarrestar las acciones de la delincuencia organizada se hace referencia a la capacidad operativa de los organismos que administran justicia así como de aquellos directamente implicados en el orden público. Este cometido sólo puede llevarse a cabo mediante la destinación de los recursos necesarios que lo soporten, atendiendo así a la crítica situación que ha dado lugar a la declaratoria de excepcionalidad. Ello tampoco impediría la destinación teniendo en cuenta el carácter

privilegiado que tiene el gasto destinado a la seguridad interna, como se indicó con anterioridad”. Además, agrega, el Presupuesto General de la Nación se expide sin tomar en consideración todos los posibles eventos que ameritan una medida excepcional, y la evaluación fáctica que suponga la necesidad de la modificación del presupuesto sólo es posible bajo el estado de conmoción. Por último, advierte, no hay norma alguna del Decreto 1497 que socave los derechos fundamentales de las personas.

4. El Señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar exequible el Decreto bajo revisión, con base en los argumentos que se resumen a continuación.

Por el aspecto de forma, el concepto fiscal encuentra que el Decreto 1497 se ajusta a las prescripciones constitucionales (CP art. 213). En efecto, señala, fue expedido con invocación de los decretos que declararon o prorrogaron el estado de excepción - a su vez declarados exequibles por la Corte Constitucional -, dictado dentro del término de vigencia de la conmoción interior y lleva la firma del Presidente, trece Ministros y un Viceministro encargado de las funciones ministeriales.

En punto del control de fondo, el Procurador reitera la tesis expuesta en varios conceptos, según la cual, “además del control tradicional de “conexidad” heredado de la vieja Carta Fundamental, la nueva Constitución consagra un nuevo y entre nosotros todavía poco conocido criterio de control sobre los decretos legislativos del Gobierno como es el control de “proporcionalidad” en la relación entre medios y fines. Así mismo se ha hecho notar a ese Alto Tribunal que ambos controles envuelven juicios que no tienen un carácter puramente formal. (Cfr. concepto N° 191 del 26 de abril de 1993. Expediente R.E.-039)”.

A continuación señala que el control de conexidad es un “control estático” sobre los límites trazados, bien sea de manera general o particular. Por ello, dicho mecanismo es susceptible de analizarse en dos etapas: la relación con la causa mediata - que se identifica en el concepto fiscal con la situación que dió lugar a la declaratoria del estado de excepción -, y la conexidad entre la causa inmediata - circunstancias específicas que rodean la expedición de cada decreto legislativo - y la materia regulada en cada evento concreto. En su opinión, el decreto bajo examen cumple con la doble relación de conexidad exigida. Manifiesta al respecto que entre las motivaciones aducidas en el decreto que declaró el estado de conmoción interior - perturbación del orden público generada por grupos guerrilleros y del narcotráfico -, y los considerandos del Decreto 1497 - el cual aduce la necesidad de arbitrar nuevos recursos presupuestales para afrontar la escalada terrorista -, existe una relación directa y específica, puesto que los nuevos recursos incorporados al Presupuesto se destinan a fortalecer el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, organismos encargados de enfrentar los actos perturbatorios.

Por su parte, en el Decreto 1497 se expresa la necesidad de dotar de mayor operatividad a la fuerza pública, a través de un mayor número de efectivos y de los demás elementos y servicios necesarios para tal fin, así como la de reforzar la acción de los organismos judiciales encargados de la función de investigar, acusar y juzgar. Es así como el Procurador considera que sin los recursos incorporados al Presupuesto mediante el Decreto 1497 de 1993, “no pueden hacerse efectivas las medidas diseñadas por el Gobierno”.

En relación con la facultad del Presidente y sus Ministros de incorporar nuevos rubros en la

Ley del Presupuesto en situaciones excepcionales, el concepto fiscal manifiesta que la nueva Carta “dota al Ejecutivo... de una capacidad para excepcionar, mediante mecanismos de concentración, el principio de la tridivisión e independencia de los poderes públicos, de manera que en condiciones de crisis pueda - respetando las barreras establecidas por la nueva Constitución - regular distintas materias, entre ellas, la relativa al Presupuesto, en la medida que el objetivo sea el restablecimiento del orden público”. Lo anterior, advierte, no es asimilable a la atribución de poderes omnímodos al Ejecutivo, que inhiban las funciones de las demás ramas y órganos del poder público, pues éstos deben seguir funcionando normalmente (CP art. 241-3).

El principio de legalidad en materia presupuestal, expreso en el artículo 345 de la CP, prosigue, está concebido para regir en “tiempo de paz”, lo cual significa “a contrario sensu”, que bajo estados de excepción, bien puede el Ejecutivo a través de decretos legislativos, que constituyen “ley en sentido material”, efectuar operaciones en el Presupuesto que tengan el objetivo señalado. Adicionalmente, señala, a pesar de que el gasto público social fuera “priorizado” por el artículo 150 de la Carta, y que el artículo 346 ordene, en su inciso segundo, que en la Ley de Apropriaciones no pueden incluirse partidas que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a ley anterior, o destinadas a atender el debido funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda o el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, la financiación de los gastos encaminados a defender la seguridad nacional tiene prelación bajo el supuesto de los estados de excepción.

Señala que toda variación del Presupuesto, de conformidad con el artículo 352 de la CP, requiere del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la materia, que en su artículo 69, ubicado en el título IX y en relación con las modificaciones del presupuesto, dispone que la apertura de créditos adicionales debe efectuarse de conformidad con las normas anteriores o en la forma en que el Presidente y el Consejo de Ministros lo decidan.

En este punto, el Procurador presenta dos observaciones: “el Estatuto Orgánico del Presupuesto por ser una Ley Orgánica ostenta una jerarquía cuasiconstitucional y segunda, que si bien el nuevo ordenamiento superior no cuenta entre sus disposiciones con una figura como la consagrada en el artículo 212 de la Carta de 1886, esto no significa que en la hora presente no se puedan introducir adiciones al presupuesto por un decreto legislativo del Gobierno. Es evidente que al no existir el Consejo de Estado, habrá más dinámica en esa serie de operaciones presupuestales pues el Gobierno podrá actuar con la inmediatez que demandan las circunstancias de excepción”.

El concepto fiscal procede finalmente a analizar cada una de las disposiciones del Decreto bajo revisión y concluye su conformidad con la Carta Política.

### III. FUNDAMENTOS

#### Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la exequibilidad del Decreto 1497 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 214-6 y 241-7 de la CP.

## Requisitos de forma

2. El Decreto Legislativo 1497 del 3 de agosto de 1993, fue expedido con fundamento en los Decretos 1793 de 1992 - por el cual se declaró el estado de conmoción interior -, 261 de 1993 y 829 de mayo seis de 1993, que prorrogaron el estado de excepción por sendos términos de noventa días. El término de vigencia del estado de excepción dispuesto en el Decreto 829 se extendía hasta el siete de agosto del año en curso. Como el Decreto 1479 fue expedido el tres de agosto, se verifica su expedición dentro de la vigencia del estado de conmoción interior, de conformidad con los mandatos del artículo 213 de la CP.

Lleva igualmente las firmas de trece Ministros y un Viceministro, encargado de las funciones ministeriales del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico. Su naturaleza es eminentemente transitoria, pues sólo está destinado a surtir efectos durante la vigencia fiscal de 1993, como lo señalan cada uno de sus tres primeros artículos. Por último, en su artículo 4º se indica que a partir de la fecha de su publicación comenzará su vigencia, acto que se verificó en el Diario Oficial Nº 40.978 de agosto 4 de 1993.

Responde así a las exigencias formales establecidas en la Carta para los decretos de su clase.

3. Adicionalmente, la relación directa y específica con la situación que ameritó la declaratoria del estado de excepción, exigida a los decretos legislativos, se cumple en el presente caso, según lo puede apreciar la Corte.

En los considerandos del Decreto 1793, del 8 de noviembre de 1992, se expuso la escalada de las acciones terroristas de los grupos guerrilleros y de la delincuencia organizada como motivos que condujeron a la declaratoria de la conmoción interior, la que permitiría:

- 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;
- 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.

Por su parte, el Decreto 1497 de 1993 expresa en sus considerandos que, dada la subsistencia de las causas perturbatorias y con el fin de impedir la extensión de sus efectos, "... es indispensable incrementar la capacidad de operación de la Fuerza Pública dotándola de nuevos recursos que le permitan disponer de un mayor número de efectivos, así como de los demás elementos y servicios necesarios para tal fin; ... debe reforzarse la acción de los Organismos Judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar; proteger a los funcionarios judiciales y a los organismos de fiscalización, así como a los testigos;...", y señala, por último, que resulta prioritario dotar de recursos adecuados a la Rama Judicial.

En consecuencia, el Decreto 1497 no sólo aparece como un necesario desarrollo de la norma por la que se declaró el estado de conmoción interior, como puede deducirse de los

considerandos transcritos, sino que la materia regulada - destinación del mayor valor de determinadas rentas a gastos de la fuerza pública, la rama judicial, y el Ministerio de Justicia -, así como su necesidad - para financiar las erogaciones inesperadas -, resultan directa y específicamente relacionadas con las razones expuestas en la parte motiva del mismo. Resulta así inobjetable por este aspecto el Decreto revisado.

#### Examen de fondo

4. El Decreto advierte la existencia de una serie de recursos mayores que los previstos al elaborar el presupuesto para la vigencia fiscal de 1993, provenientes del superávit fiscal de la Nación en la vigencia fiscal de 1992, del mayor recaudo de los fondos internos del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional y de recursos administrados por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, del Fondo Nacional del Notariado y de la Superintendencia de Notariado y Registro, los cuales cuentan, señalan los considerandos, con las autorizaciones legales a las que se refieren los artículos 44 y 45 del decreto reglamentario 3077 de 1989 - relativas a los certificados de disponibilidad de los recursos -. Consecuentemente, busca incorporar estos ingresos, destinados a atender la escalada terrorista y guerrillera, al Presupuesto General para la vigencia de 1993. Con esta finalidad, realiza unos traslados presupuestales, créditos y contracréditos, para financiar gastos de funcionamiento e inversión de la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, así como de juzgados, jueces regionales y Tribunal Nacional.

Tanto el Procurador General de la Nación como esta Corporación en anteriores oportunidades - sentencias C-448 de 1992 y C-069 y C-073 de 1993- han coincidido en afirmar que el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución, puede efectuar modificaciones en el Presupuesto General de la Nación, siempre que ellas sean requeridas para financiar las erogaciones destinadas a conjurar la alteración del orden público y se utilicen para tal fin. Es del caso analizar, por lo tanto, si las determinaciones adoptadas en este decreto están avaladas por la Carta, motivo por el cual se deben estudiar las normas constitucionales en materia presupuestal, y las relativas a las facultades bajo el estado de conmoción interior.

5. Como lo señala el artículo 346 de la CP, el Gobierno debe elaborar anualmente el proyecto de presupuesto de rentas y de apropiaciones, que habrá de corresponder al plan nacional de desarrollo, y está obligado a someterlo a consideración del Congreso de la República dentro de los diez primeros días de cada legislatura, que comienza el 20 de julio de cada año (CP art. 138). Por su parte, corresponde al órgano legislativo expedirlo dentro de los tres meses siguientes (CP art. 349). Debe observarse que este mandato obliga al Ejecutivo a efectuar una estimación de los recaudos y los gastos para el año siguiente por lo menos con seis meses de anticipación, con el fin de presentar oportunamente a consideración del Legislativo el proyecto correspondiente a la vigencia fiscal de que se trate.

De lo anterior es posible inferir que, tanto en materia de recaudo, pues éste se basa tan sólo en un estimativo, como en materia del gasto que también se reduce a una proyección, las previsiones realizadas por el Gobierno, en ninguna forma pueden prever todas las situaciones excepcionales y coyunturales que se presenten a lo largo de la vigencia de la Ley de Presupuesto que pueden significar una variación de los cálculos que hayan servido de

fundamento para su elaboración.

Adicionalmente, el artículo 345 establece que “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos”, y tampoco realizar erogaciones que no hayan sido decretadas por el Congreso o las demás corporaciones de elección popular. Por su parte, el inciso segundo del artículo 346 señala que sólo pueden incluirse en la ley de apropiaciones aquéllas partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a ley anterior, o propuestos por el Gobierno para atender el funcionamiento adecuado de las ramas del poder público, el servicio de la deuda o el cumplimiento del plan nacional de desarrollo. Además, el artículo 347 señala que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

De las disposiciones señaladas cabe concluir que las atribuciones del Ejecutivo, en materia presupuestal, son ciertamente restringidas, y que el procedimiento para la elaboración y expedición del presupuesto – esta en últimas confiado al Congreso – y obedece a rígidas reglas que obligan, además, a su estructuración con una determinada anticipación.

Excepcionalmente, el Gobierno cuenta con la posibilidad de proponer ante las mismas comisiones del Congreso que tramitan el proyecto de ley de presupuesto, en caso de que los ingresos legalmente autorizados no fueran suficientes para atender los gastos proyectados, la aprobación de un presupuesto complementario, destinado a “la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados” (CP art. 347).

Lo anterior, unido al principio de legalidad presupuestal consagrado en el artículo 345, parecería imposibilitar la introducción de modificaciones al presupuesto durante el transcurso de su vigencia efectiva. Sin embargo, en materia presupuestal, la misma Constitución remite a la Ley Orgánica de Presupuesto, en relación con el procedimiento para la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la nación, entidades territoriales y entes descentralizados (CP art. 352).

La Ley Orgánica de Presupuesto actualmente vigente es la Ley 38 de 1989. Los aspectos relativos a la introducción de modificaciones al presupuesto están previstos en los artículos 63 a 71 de la misma. En materia de aumento de las apropiaciones durante la ejecución del presupuesto, la ley dispone que el Gobierno deberá presentar al Congreso los proyectos sobre traslados y créditos adicionales. Si el Congreso no se encuentra reunido para la época, solicitará concepto previo y favorable al Consejo de Ministros o al Consejo de Estado.

Esta norma fue dictada bajo la vigencia de la anterior Constitución y desarrollaba su artículo 212, que establecía:

“Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible a juicio del Gobierno, estando en receso las Cámaras, y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse un crédito suplemental o extraordinario.

“Estos créditos se abrirán por el Consejo de Ministros, instruyendo para ello expediente y

previo dictamen favorable del Consejo de Estado.

“Corresponde al Congreso legalizar estos créditos.

“El Gobierno puede solicitar del Congreso créditos adicionales al presupuesto de gastos”.

En la actual Constitución no existe una disposición como la anterior que permita que en tiempos de paz, y cuando a juicio del Gobierno fuere urgente la realización de gastos, el Presidente, con la anuencia del Consejo de Ministros, acuda al mecanismo de los créditos suplementarios o extraordinarios previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto. Lo anterior no significa que el Gobierno y el Estado mismo se vean impedidos para financiar gastos excepcionales e inesperados, no previstos en la ley de presupuesto correspondiente a una vigencia fiscal determinada, como lo ha afirmado reiteradamente esta Corporación.

6. En efecto, la declaratoria del estado de conmoción interior, dota al Presidente de facultades especiales, diseñadas de tal forma que le permitan atender eficientemente los retos que plantea una situación de tal naturaleza. A pesar de la aguda transformación que sufrió la antigua institución del estado de sitio en la Asamblea Nacional Constituyente y de sus mayores limitaciones, la nueva Carta dota al Ejecutivo de la facultad necesaria para estimar las necesidades que surgen con ocasión de un estado excepcional, dadas las características del mismo, así como de las suficientes herramientas para resolverlas, y exige la observancia de los criterios de razonabilidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad en la adopción de las medidas destinadas a conjurar la crisis.

No de otra forma pueden interpretarse las facultades otorgadas en el artículo 213 de la CP:

“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía, el presidente ... podrá declarar el estado de conmoción interior, ...

“Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

“Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más”.

En este orden de ideas, el Presidente puede dictar decretos con fuerza de ley, destinados a obtener una mayor eficacia de las fuerzas del orden y del sector justicia, que en el presente se consideran prioritarios, lo que implica de suyo unos mayores gastos que los previstos inicialmente en la ley de presupuesto. Si además, existen recursos no contabilizados o presupuestados, provenientes del mayor recaudo, del superávit fiscal de la vigencia anterior o del reaforo de rentas de diversas entidades del gobierno, es clara la facultad del ejecutivo de arbitrar dichas sumas de manera que financien los mayores costos incurridos para el desempeño de las actividades encaminadas a suprimir las causas que alteran la paz pública.

En efecto, aunque el artículo 212 de la anterior Constitución haya desaparecido, el artículo

69 de la Ley 38 de 1989 autoriza al Gobierno a abrir créditos adicionales destinados a pagar gastos ocasionados por la declaratoria de un estado de excepción para los cuales no se haya incluido apropiación alguna en el presupuesto.

Sobre la interpretación particular de esta norma, la Corte Constitucional ha expresado:

“El artículo 69 establece una excepción al principio general de que el Congreso es el organismo constitucionalmente encargado, no sólo de la adopción y formulación del presupuesto, sino también de autorizar las operaciones que se requieran durante su ejecución.

“La excepción tiene su justificación en el hecho de que afrontar la perturbación del orden público para conjurar sus causas, demanda del Estado, como es de suponerlo, enormes gastos, en relación con los cuales no se ha previsto apropiación alguna en el presupuesto. Esta, justamente, constituye una situación anormal, que no encuadra, por lo mismo, en las previsiones del artículo 345 de la Carta. Eso explica también, el hecho particularmente significativo de que la Constitución Política le asigne al Gobierno atribuciones especiales para manejar y superar los estados de excepción, entre ellas, las que tienen que ver con el manejo presupuestal. En ello no hay nada de extraño, si se tiene en cuenta que el estatuto constitucional, dentro de una absoluta racionalidad, busca a través de diferentes estrategias, fortalecer la capacidad de acción del Gobierno, para que pueda hacerle frente con éxito, a los desafíos que las situaciones de excepción comportan y restablecerle al país su clima de seguridad, de estabilidad institucional y de armonía social, seriamente amenazados con la perturbación del orden público.

“Si bien la Carta condicionó la legalidad del gasto a los tiempos de “paz”, esto es, que dentro de esa situación el manejo presupuestal se cumpla mediante la ley, durante el Estado de Conmoción Interior, en que el Gobierno sustituye al legislador ordinario, es éste quien adquiere competencia para adicionar gastos o realizar traslados. Ello es así, porque entonces, ¿qué sentido tendría el condicionamiento impuesto por el artículo 345 para ordenar un gasto, si se entendiera que también en el Estado de Conmoción Interior, sólo el legislador puede disponer en tal sentido? Lo que sí puede deducirse de la norma, entre otras cosas, es que no puede haber un gasto dispuesto, por el Congreso o por el ejecutivo, por fuera del presupuesto.

“Debe tenerse en cuenta, además, que el artículo 69 de la Ley 38 de 1989, no se consagró con apoyo en el artículo 212 de la Constitución derogada, porque en la norma legal no se contempla la adición del presupuesto mediante “créditos suplementales o extraordinarios”, que sólo autorizaba el texto constitucional aludido, “estando en receso las cámaras” y cuando fuere necesario hacer un gasto imprescindible, a juicio del Gobierno.

“Anota la Corte, que si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica del Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el Gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el estado de Conmoción Interior y con ocasión de él.

“Podemos establecer como corolario de todo lo expuesto, que la ley 38 de 1989, es

coherente con la Intención Constitucional, en cuanto dispone la viabilidad de abrir créditos adicionales por el Gobierno o realizar traslados presupuestales destinados a sumir gastos ocasionados durante el estado de conmoción interior (antes estado de sitio), para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el presupuesto".1

#### Análisis del articulado

6. El artículo 1º ordena una adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993. De conformidad con lo antes expuesto esta atribución fiscal está comprendida dentro de las facultades propias del Ejecutivo durante los estados de excepción.

El artículo segundo dispone la realización de unos créditos y contracréditos en el Presupuesto de Rentas y en el de Gastos. Se refiere esta disposición al traslado de una partida en la que se conoce de un mayor recaudo que el previsto o de un mayor valor de las rentas, que se destina a atender exigencias imprevistas en renglones distintos del Presupuesto. No se acude en este caso a la creación de una nueva partida, sino a la destinación diferente de sumas existentes en el presupuesto, que durante su ejecución, han sobrepasado los cálculos previstos inicialmente.

El artículo 68 de la Ley Orgánica de Presupuesto prohíbe el uso del recurso de la apertura de créditos adicionales, sobre la base del mayor valor del recaudo de las rentas sobre el promedio presupuestado. Esta restricción tiene, sin embargo, una salvedad: si después del mes de mayo puede establecerse con certeza el exceso, éste podrá ser certificado como excedente del Presupuesto de Rentas por el Contralor General de la Nación y servir para la apertura de créditos adicionales como los dispuestos en el artículo 2º del Decreto. El certificado de disponibilidad en cuestión, debe autorizarse si los recursos están comprendidos entre las fuentes de financiación previstas en el artículo 44 del Decreto Reglamentario 3077 de 1989 - al cual aluden los considerandos -, dentro de las que se encuentran las invocadas y dispuestas en el Decreto sub-examine:

- ingresos corrientes no incorporados en el Presupuesto General de la Nación y el reaforo de rentas (literal b);
- el superávit fiscal de la Nación ( literal e);
- ingresos y recursos propios de los establecimientos públicos no incorporados o un mayor producto de rentas debidamente certificado (literal f).

En materia de incorporación de recursos propios y reaforo de rentas de los establecimientos públicos, sólo se requiere del certificado de disponibilidad expedido por el respectivo Jefe del Presupuesto y refrendado por el correspondiente Revisor Fiscal (D. R. 3077, art. 45).

Por este aspecto, el artículo 3º no merece tacha alguna de inconstitucionalidad, dado que no sólo se cuenta con el certificado de disponibilidad al que alude el artículo 45 citado, sino que también la destinación anticipada del reaforo de rentas de los establecimientos públicos a que se refiere está plenamente justificada, puesto que se destina a impedir los efectos de la alteración, atendiendo gastos de funcionamiento de la Rama Judicial y gastos de inversión en cárceles nacionales.

Por último, el análisis del artículo 4º del Decreto se efectuó en el acápite relativo a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E :

Declarar exequible en su integridad el Decreto Legislativo 1497 de 1993 “por el cual se efectúan algunas operaciones presupuestales en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993”.

COPIESE, COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE, E INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

HERNAN OLANO GARCIA

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-416/93

PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL-Eliminación (Salvamento de voto)

En la Constitución de 1991 no se consagró el principio del equilibrio presupuestal. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211. El cambio obedeció posiblemente a dos motivos: el primero, que el equilibrio presupuestal

se había convertido en teoría alejada de la realidad. El segundo, la necesidad de responsabilizar al Gobierno por los desequilibrios, no sólo en la elaboración del presupuesto, sino en su ejecución.

Hay que advertir que como al Congreso corresponde modificar el presupuesto, tal modificación puede consistir en un crédito adicional, ya se le de esta denominación o se le llame simplemente modificación. Por esto, en rigor, no puede decirse que se hayan suprimido también los créditos adicionales legislativos. La supresión de los créditos adicionales, unida a la del principio del equilibrio presupuestal, de una parte, asigna mayores responsabilidades al gobierno en el manejo presupuestal, y de la otra, fortalece la capacidad del Congreso para ejercer el control político sobre el manejo presupuestal, control, que como se dijo, puede llegar hasta el voto de censura. En general, al privar al gobierno de la facultad de modificar el presupuesto y atribuir tal facultad, exclusivamente, al Congreso, también se fortaleció este último.

**PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Modificación/CONMOCION INTERIOR (Salvamento de voto)**

El gobierno no puede modificar el Presupuesto General de la Nación por medio de un decreto legislativo, dictado en ejercicio de las facultades que le confiere la declaración del Estado de Conmoción Interior. Durante los Estados de Excepción, no necesita el gobierno modificar el Presupuesto General de la Nación para percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas, ni para hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el de gastos.-

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-416/93

REF.: EXPEDIENTE R.E. 052

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1497 de 1993 "Por el cual se efectúan algunas operaciones presupuestales en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993"

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, septiembre 30 de 1993

Con mi acostumbrado respeto, discrepo nuevamente de la decisión de la mayoría, porque insisto en que la tesis que la sentencia consagra arrebatada al Congreso de la República la facultad de modificar el Presupuesto, facultad que la Constitución le asigna. Y para demostrar cómo el presupuesto aprobado por el Congreso pierde toda su fuerza y se convierte casi en teoría, basta recordar que hasta hoy, octubre 5 de 1993, el Gobierno ha modificado el Presupuesto para esta vigencia cuatro (4) veces, en virtud de sendos decretos dictados en uso de las facultades de la Conmoción Interior, de conformidad con la interpretación de la Corte Constitucional. En la práctica, pues, una de las principales funciones que en una democracia corresponden al Congreso, ha quedado disminuída en una proporción que la desnaturaliza.

Como subsisten las razones que me llevan a disentir en este tema, razones que manifesté en relación con la sentencia C-206 de fecha junio dos (2) de 1993, las transcribo a continuación, así:

" El examen del Decreto Legislativo 446, en consecuencia, se limitará a responder dos preguntas:

1a. ¿PUEDE el GOBIERNO MODIFICAR el Presupuesto General de la Nación, por medio de un DECRETO LEGISLATIVO dictado en ejercicio de las facultades que le confiere la declaración del ESTADO DE CONMOCION INTERIOR?.

2a. ¿Durante los Estados de Excepción, NECESITA el Gobierno MODIFICAR el Presupuesto General de la Nación, para percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas, o hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el de gastos?.

Definiciones Previas.-

Primera.- Los créditos adicionales.- En general, puede afirmarse que el presupuesto de gastos se modifica en virtud de los traslados y los créditos adicionales.

"Entiéndese por créditos adicionales 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". ("El Presupuesto Colombiano", Abel Cruz Santos, Editorial Temis 1963, pág., 197).

Los créditos son suplementales si "tienen por objeto aumentar las apropiaciones para gastos incluídos en el presupuesto cuando hayan resultado notoriamente insuficientes para el fin a que están destinadas, o incorporar nuevos gastos, autorizados por leyes preexistentes, obligaciones de carácter contractual y créditos judicialmente reconocidos". Y son "extraordinarios los que se abren en casos excepcionales, por motivos de conmoción interna o externa o por calamidad pública. No tienen apropiación presupuestal inicial ni requieren ley que expresa o particularmente los autorice". ( Abel Cruz Santos, ob., cit., págs 200 y 201).

Segunda.- Origen histórico de los créditos adicionales.

a). Antecedentes.

En materia presupuestal, se denomina crédito la "autorización conferida al Gobierno por el Congreso para invertir determinada suma en un servicio dado".

Y es crédito adicional la "apropiación hecha para gastos dentro de la vigencia de un Presupuesto ya votado e imputable a éste". (Profesor Esteban Jaramillo, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, Ed. Minerva, Bogotá, 1930, págs. 569 y 585).

Los créditos adicionales son institución de origen francés. A lo largo del siglo XIX, obedecieron a diferentes reglamentaciones, pero en 1879 la ley de 14 de diciembre los clasificó en extraordinarios y suplementarios, y los definió así, según lo anota René Stourm

en su libro “Los Presupuestos”:

“Créditos extraordinarios son los exigidos por circunstancias urgentes e imprevistas, y que tienen por objeto, bien la creación de un nuevo servicio o la ampliación, más allá de los límites fijados, de uno inscripto ya en la ley de hacienda “.

“Los créditos suplementarios, son aquellos con que se atiende a la insuficiencia debidamente justificada de un servicio consignado en el presupuesto, que tienen por objeto la ejecución de un servicio ya votado, sin modificar la naturaleza de éste” (art. 2o., ley citada).

Definiciones que el mismo autor simplifica así:

“Los créditos extraordinarios se aplican a servicios, o a parte de servicios, no previstos por el legislador”.

“Los créditos suplementarios tienden exclusivamente a aumentar la consignación de servicios ya inscriptos en el presupuesto” (ob. cit., Ed. “La España Moderna”, tomo II, Madrid).

b). Los créditos adicionales en la Constitución de 1886.

En Colombia, copiando la legislación francesa, se establecieron los créditos adicionales en el artículo 208 de la Constitución de 1886, cuyo texto original era este:

“Artículo 208.- Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible , a juicio del gobierno, estando en receso las Cámaras, y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse al respectivo Ministerio un crédito suplemental o extraordinario.

“Estos créditos se abrirán por el Consejo de Ministros, instruyendo para ello expediente y previo dictamen del Consejo de Estado.

“Corresponde al Congreso legalizar estos créditos.

“El Gobierno puede solicitar del Congreso créditos adicionales al presupuesto de gastos”.

¿Cuál es la razón de ser de los créditos adicionales?

Sencillamente la explica el profesor Esteban Jaramillo:

“Es indudable que pueden presentarse, dentro del período fiscal, sucesos y circunstancias que no pudieron preverse y que hacen necesarias erogaciones nuevas por parte del Tesoro. De suerte que evitar en absoluto la apertura de créditos adicionales al Presupuesto, es cosa prácticamente imposible, y en una o en otra forma, las constituciones y leyes de todos los países admiten esa posibilidad, y consignan medios de decretar gastos no incluídos en la Ley de Hacienda, ya sea que se trate de servicios completamente nuevos, ya de la ampliación de los decretados, ya del aumento de dotaciones que han resultado insuficientes”. ( Ob. cit., pág. 585).

Es fácil entender porqué se concedía al Gobierno, en el artículo 208 citado, la facultad de decretar créditos adicionales “estando en receso las Cámaras”:

1o.) Según el artículo 68 de la misma constitución, las Cámaras se reunían ordinariamente cada dos (2) años y las sesiones ordinarias duraban 120 días. Había, pues, apenas cuatro meses largos de sesiones ordinarias en un período de dos (2) años.

2o.) El Presupuesto general de la nación, se aprobaba para períodos de dos (2) años (artículos 76, ordinal 11o. y 206). Y es evidente que en relación con un presupuesto aprobado para un período de dos años, aumentaban las posibilidades de que hubiera la necesidad de hacer “un gasto imprescindible a juicio del gobierno”, estando en receso las cámaras.

c). Evolución legislativa.

En el Código Fiscal de 1912, ley 110 de 1912, se definieron los créditos administrativos, como los que el “Poder Ejecutivo puede introducir al Presupuesto de Gastos, en receso de las Cámaras”, y se los dividió en extraordinarios y suplementales. Así se dijo en el artículo 217 de la ley citada:

“Artículo 217.- Los créditos que el Poder Ejecutivo puede introducir al Presupuesto de Gastos, en receso de las Cámaras, toman el nombre general de administrativos, y, en especial se dividen en dos clases: extraordinarios y suplementales.

“Los extraordinarios son los que se abren a los respectivos Ministerios, con el fin de atender, a causa de circunstancias imprevistas y urgentes, a los gastos que demande la creación de un servicio no previsto en el Presupuesto, o a la extensión de alguno de los inscritos en él.

“Los suplementales son los que se abren a los respectivos Ministerios para proveer a la insuficiencia de la dotación votada en el Presupuesto para un servicio determinado”.

Con base en el artículo 68 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, en 1923 se dictó la ley 34 “sobre formación y fuerza restrictiva del Presupuesto Nacional”. El artículo 26 conservó la definición tomada de la ley francesa, así:

“Artículo 26.- En receso del Congreso el Gobierno puede, de acuerdo con la Constitución, autorizar apropiaciones adicionales, suplementales o extraordinarias, al Presupuesto, cuando a su juicio sea de necesidad imprescindible hacer un gasto no incluido en las apropiaciones existentes. Tales apropiaciones adicionales se llaman Créditos Suplementales y Créditos Extraordinarios. Dichos créditos toman el nombre general de créditos administrativos.

“Los créditos suplementales son los que abre el Gobierno para aumentar las apropiaciones hechas, por haber resultado éstas insuficientes para el servicio a que se destinan.

“Los créditos extraordinarios son los que abre el Gobierno para la creación de un servicio nuevo no previsto en el Presupuesto o para la extensión de alguno de los inscritos en él.

“Se entiende que un gasto es imprescindible cuando no puede ser aplazado hasta la reunión del Congreso sin grave perjuicio de los intereses públicos.

“Los gastos de que se trata no pueden ser decretados por el Gobierno sin previa consulta al Consejo de Estado, el cual en Sala Plena emitirá su concepto motivado dentro del tercer día”.

Entre paréntesis, hay que anotar que ya en 1910, por medio del artículo 8o. del Acto Legislativo No. 3 de tal año, se había dispuesto que las Cámaras se reunirían cada año, por un término de 90 días, prorrogable hasta por treinta más. Por esto, cuando se dictó la ley 34 de 1923, ya el presupuesto era anual.

Pese a lo anterior, con el paso del tiempo se habían acentuado dos tendencias: la una, a considerar que el ideal era conseguir y mantener el equilibrio presupuestal; la otra, a restringir los créditos adicionales, que cada vez eran mayores en relación con el presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, circunstancia que propiciaba el desequilibrio.

Lo anterior explica porqué en la citada ley 34 de 1923, se incluyeron normas cuya finalidad era impedir que se abrieran créditos adicionales en exceso. Entre ellas, estas:

El artículo 28, que sólo autorizaba aumentar las apropiaciones limitativas por medio de créditos administrativos extraordinarios.

El 29, que sólo permitía abrir créditos suplementales después de cuatro (4) meses de clausurado el Congreso, salvo para servicios urgentes de orden público o defensa nacional.

El 30, que prohibía abrir como administrativos los créditos que habiéndose presentado al Congreso para su apertura o para su legalización, habían sido negados.

Finalmente, el 31 y el 32 que establecían en detalle lo que debería contener el expediente que se formara para la apertura de créditos suplementales y extraordinarios.

Estas disposiciones, como se dijo, se basaban expresamente en el artículo 68 del Acto Legislativo No.3 de 1910, que preveía una especie de ley orgánica del presupuesto:

“Artículo 68.- El Poder Ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementales y extraordinarios de que trata el artículo 208 de la Constitución, ni hacer traslaciones dentro del presupuesto, sino en las condiciones y por los trámites que la ley establezca”.

Como se ve, se buscaba, entre otros fines, limitar, restringir, la facultad del Gobierno de abrir tales créditos.

Estas finalidades de la ley 34 de 1923, no se lograron, por dos motivos: el primero, la interpretación amplísima que se le dió a la expresión “gastos imprescindibles”, tanto por el Gobierno como por el Congreso; el segundo, la costumbre de ordenar los créditos adicionales sin apropiar el ingreso para financiarlos.

Como era cada vez más difícil mantener el equilibrio presupuestal, en 1931 se dictó la ley 64. Esta ley restringió aun más la posibilidad de abrir los créditos adicionales, al punto que el Profesor Abel Cruz Santos anotaba:

“Sin embargo, es de justicia reconocer que, a contar de 1932, cuando entró en vigencia la ley 64 de 1931, los créditos adicionales se han reducido muchísimo y sólo se han abierto con observancia de las disposiciones legales que reglamentan la materia...” (Ob., cit., pág. 375).

d ). El equilibrio presupuestal.

Hay que advertir que solamente en la reforma constitucional de 1945 se consagró por primera vez la obligatoriedad del equilibrio presupuestal. El artículo 90 del Acto Legislativo No. 1 de 1945, dispuso:

“Ni el Congreso, ni el Gobierno, podrán proponer el aumento o la inclusión de un nuevo gasto en el proyecto de Presupuesto presentado al Congreso, si se altera con ello el equilibrio entre el presupuesto de gastos y el de rentas. El Congreso podrá eliminar o reducir una partida de gastos propuesta por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado o la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración. Si en la discusión de la ley de apropiaciones se eliminare o disminuyere alguna de las partidas del proyecto respectivo, podrá reemplazarse por otra autorizada por ley preexistente, cuya cuantía no exceda a la que se elimine o disminuya”.

En relación con los créditos suplementales y extraordinarios, previstos por el artículo 208 de la Constitución de 1886, se introdujo, en esta reforma de 1945, otra restricción: se exigió que el dictamen previo del Consejo de Estado fuera FAVORABLE, mientras que el artículo 208 sólo requería el dictamen previo.

A partir de la reforma constitucional de 1945, pues, los créditos adicionales, en teoría, debían hacerse SIN VULNERAR EL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL.

Por esto, el Profesor Abel Cruz Santos anota:

“Ni el Gobierno, ni el Congreso podrán abrir créditos adicionales sin que en la ley o en el decreto respectivo se establezca de manera precisa el recurso especial -no computado en el presupuesto de rentas e ingresos-, con el cual deberá atenderse el nuevo gasto que se propone, “a menos que se trate de créditos abiertos con recursos de contra-créditos a la ley de apropiaciones”. El Gobierno está autorizado para objetar los proyectos de ley que no llenen este requisito.

“Los créditos adicionales, legislativos o administrativos, deberán basarse en alguno de los siguientes hechos, certificado por el Contralor de la República:

” a) Que existe un superávit fiscal, liquidado por el contralor, proveniente de la vigencia anterior, no apropiado en el presupuesto en curso, que está disponible para atender al pago de los nuevos gastos;

“b) Que existe un recurso de crédito que no se ha incorporado en el presupuesto del ejercicio en curso, y que puede servir de base para la apertura del crédito de que se trata.

“c) Que existe un saldo, no afectado e innecesario, en una determinada apropiación que, en concepto del respectivo ministro o jefe de departamento administrativo, puede contracreditarse. Tal concepto deberá emitirse por resolución ejecutiva que refrendará el ministro de hacienda y crédito público;

“d) Que en el balance del Tesoro de la nación se ha cancelado una reserva correspondiente al año anterior, por haber desaparecido la obligación que la originó, o por haber expirado el término para su pago o por haberse extinguido otro crédito o pasivo que

motivó una disponibilidad que puede servir como recurso para la apertura del crédito adicional, siempre que no haya déficit fiscal en el balance del Tesoro". (ob. cit, págs 203 y 204)

Pero, en la práctica, el principio del equilibrio presupuestal quedó en nada. Así lo reconoce el Dr. Alfonso Palacio Rudas:

" Entre nosotros el principio del equilibrio presupuestal, introducido en la Constitución por la reforma de 1945, condujo a lo que se conoció en la práctica como los presupuestos de mentirijillas, porque el equilibrio tan sólo se daba en el papel. Desde esa época se expidieron los presupuestos a sabiendas de que había por lo menos, un 25% de déficit inicial. Como el Gobierno y el Congreso sabían que se trataba de gastos necesarios y urgentes, el presupuesto recién promulgado se aumentaba por medio de créditos adicionales". ( El Congreso en la Constitución de 1991, Del edificio Fénix al Centro de Convenciones, Tercer Mundo, 1992, Bogotá, pág 138).

Es innegable que los créditos adicionales desvirtuaban el presupuesto. Para ello, basta reproducir las cifras citadas por el profesor Abel Cruz Santos:

"Año	Apropiaciones iniciales	Créditos adicionales
1951	500. 635. 416, 73	202. 499. 846, 63
1952	632. 630. 557, 84	118. 310. 434, 60
1953	768. 045. 505, 89	175. 503. 946, 97
1954	997. 386. 500, 00	172. 115. 711, 56
1955	1269. 446. 546,26	1003. 837.869, 87 " ( ob. cit, pág 206).

El principio del equilibrio presupuestal también se plasmó en el artículo 67 de la ley 38 de 1989:

Como veremos, el abuso de los créditos adicionales, produjo dos consecuencias al aprobarse la Constitución de 1991: se despojó al gobierno de la facultad de abrirlos, es decir se acabaron los créditos adicionales administrativos, y se eliminó de la Carta el principio del equilibrio presupuestal.

Tercera.- Inexistencia del principio del equilibrio presupuestal y de los créditos adicionales en la constitución de 1991.

a). Desaparición del principio del equilibrio presupuestal.

En la Constitución de 1991 no se consagró el principio del equilibrio presupuestal. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo

211. Basta leer el artículo 351, semejante al 211, para comprobar cómo se eliminó en aquél el inciso segundo de este último.

¿ A qué obedeció el cambio en esta materia? Posiblemente a dos motivos : el primero, que el equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad. El segundo, la necesidad de responsabilizar al Gobierno por los desequilibrios, no sólo en la elaboración del presupuesto, sino en su ejecución. Con razón había escrito el profesor Abel Cruz Santos:

“Indudablemente los créditos adicionales afectan el equilibrio, la unidad y hasta la verdad del presupuesto. Y, con frecuencia, abren sigilosamente la puerta a erogaciones que, llegado el caso, no tendrían el asentimiento del legislador. Además, la discusión de los créditos adicionales - aun de los legislativos - no tiene la trascendencia que se le da al proyecto de presupuesto. De ahí que muchos ordenadores se reserven, para incluir en ellos, partidas de dudosa importancia, que pasan, de esta manera, casi inadvertidas”.(ob. cit., pág., 198).

He aquí, resumidas, las razones que, posiblemente, tuvo la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.

Al suprimirse de la Constitución el principio del equilibrio presupuestal, se aumentó la responsabilidad del Gobierno, y concretamente la del Ministro de Hacienda, por el manejo presupuestal. Responsabilidad que podría llegar hasta el voto de censura previsto en el numeral 9, del artículo 135 de la Constitución vigente. Al respecto afirma el Dr. Palacio Rudas:

“ El Congreso puede expedirlo (el presupuesto) desequilibrado pero real, transparente, como quiera que sigue tramitando la ley de financiación. Y esto es sano en contraste con lo que ocurría en el pasado. Obviamente en el caso de que no sean aprobados los nuevos recursos, se acentuarán las responsabilidades del Gobierno sobre el control y la disciplina del gasto, pues las apropiaciones son una autorización y no una orden imperativa de girarlas.” ( ob. cit, pág 141).

b). En la Constitución de 1991 no están previstos los créditos adicionales administrativos.

¿ Por qué se dice que en la Constitución de 1991 no están previstos los créditos adicionales administrativos?. Sencillamente, por una razón: por la falta de un artículo igual o semejante al 212, que autorizaba expresamente los créditos adicionales administrativos.

Así lo reconoce el Señor Procurador General de la Nación, aunque sea para llegar a una conclusión equivocada: “...conviene precisar que al desaparecer en la nueva Constitución la figura de los créditos suplementales (sic) o extraordinarios, consagrada en el anterior artículo 212 de la Ley Suprema, el Gobierno no cuenta con otra herramienta distinta a la de los decretos legislativos para introducirle modificaciones al Presupuesto durante los Estados de Conmoción Interior”. (folio 139).

c). Los créditos adicionales en la ley 38 de 1989.

Se dirá que en la ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, están previstos los créditos adicionales. Pero, esta ley se dictó durante la vigencia de la anterior Constitución y tenía en ésta su sustento. Hoy día no podría dictarse una ley igual o semejante, porque sería contraria a la Constitución.

No sobra advertir que todavía no se ha expedido “la Ley Orgánica del Presupuesto”, prevista en el artículo 352 de la Constitución, que regulará, entre otras materias, “lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución,” del presupuesto de la Nación. Mal podría tenerse por tal la ley 38 de 1989, no sólo por ser contraria a la constitución vigente, en algunos aspectos, sino porque, según el artículo 151, la ley Orgánica del Presupuesto requiere una mayoría calificada, nada menos que la absoluta de los miembros de las dos Cámaras.- Votación que no requería, ni tuvo, la ley 38 de 1989.

d). Las sesiones permanentes de las Cámaras.

Otra razón para sostener que en la Constitución han quedado suprimidos los créditos adicionales administrativos, es esta: de conformidad con el texto del inciso primero del artículo 212, la facultad de abrir un crédito suplemental o extraordinario, surgía para el Gobierno cuando hubiera “necesidad de hacer un gasto imprescindible”, a su juicio, “estando en receso las Cámaras, y no habiendo partida votada, o siendo ésta insuficiente”. (negrilla no pertenece al texto). Hay que insistir: el Poder Ejecutivo sólo podía modificar el presupuesto mediante la apertura de los créditos suplementales o extraordinarios, ESTANDO EN RECESO LAS CAMARAS.

Pues bien: si hoy las Cámaras sesionan durante todo el año, salvo unos breves períodos de descanso, ¿ por qué el Gobierno conservaría una facultad cuya razón de ser, era, a más de otras, el receso de las Cámaras durante más de la mitad del año?.

De paso, hay que advertir que como al Congreso corresponde modificar el presupuesto, tal modificación puede consistir en un crédito adicional, ya se le de esta denominación o se le llame simplemente modificación. Por esto, en rigor, no puede decirse que se hayan suprimido también los créditos adicionales legislativos.

e). Los créditos extraordinarios.

En cuanto a los “créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante el Estado de Sitio o Estado de Emergencia Económica”, llamados por la ley “créditos extraordinarios”, a los cuales se refería el artículo 69 de la ley 38 de 1989, para decir que “serían abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores, o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan”, valen las siguientes observaciones.

La primera, que estos créditos extraordinarios, durante la vigencia de la Constitución de 1886, implicaban siempre una modificación del Presupuesto de la Nación. Modificación expresamente prevista por el artículo 212, inciso primero, que se refería a ellos y le confería al Gobierno la facultad de abrirlos.

De otro lado, hay que hacer notar que según el artículo 213 de la anterior Constitución, " los créditos suplementales y extraordinarios" de que trataba el artículo 212, no podían abrirse por el poder ejecutivo sino en las condiciones y por los trámites que establecía la ley. Lo cual implicaba dos consecuencias: la primera, que tales créditos sólo existían porque estaban previstos en la misma Constitución; la segunda, que era la Constitución la que permitía a la ley fijar las condiciones y los trámites para la apertura de los créditos.

Igualmente, no podemos pasar por alto que el único caso en que era obligatorio el concepto favorable del Consejo de Estado, según los artículos 141 y 212 de la anterior Constitución, era la apertura por el Gobierno de créditos adicionales suplementales y extraordinarios, estando en receso el Congreso. Al desaparecer éstos, también desapareció tal facultad para el Consejo de Estado, por sustracción de materia.

f). Los créditos extraordinarios y los límites de las facultades del Gobierno en épocas de anormalidad.

El Gobierno, según la Constitución de 1886, podía abrir los créditos extraordinarios, no sólo por la expresa autorización del artículo 212, sino porque en los artículos 121 y 122, fruto de la reforma de 1968, que regulaban sus facultades durante el estado de sitio y el estado de emergencia económica, no existían tan precisos límites como los que se encuentran en los artículos 213 y 214 de la nueva Constitución . En efecto, veamos.

"Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público", establece el inciso tercero del artículo 213. Pero, si se aceptara que mediante un decreto de Conmoción Interior se modificara el Presupuesto General de la Nación, tal decreto no dejaría de regir tan pronto como se declarara restablecido el orden público: sus efectos se prolongarían en el tiempo, hasta la expiración de la respectiva vigencia fiscal. Esto, por una parte.

Por la otra, hay que tener en cuenta que el numeral 3 del artículo 214, declara terminantemente que durante los Estados de Excepción "no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado". Esto implica, porque no hay otra interpretación posible a la luz de la lógica, que una rama del poder público, en este caso la ejecutiva, no puede invadir la órbita reservada a otra de ellas. Y la invadiría si ejerciera funciones, como la de reformar el presupuesto, reservadas al Congreso. Hay que insistir: el normal funcionamiento de las ramas del poder público, supone que cada una obre dentro de su competencia, y no invada la esfera de las demás.

Por lo anterior, hay que decir que yerra el Señor Procurador General de la Nación cuando afirma: "La nueva Constitución dota al Ejecutivo, con ocasión del Estado de Conmoción Interior de capacidad para excepcionar, mediante mecanismos de concentración, el principio de la tridivisión e independencia de los poderes públicos, de manera que en condiciones de crisis pueda respetando las barreras establecidas por la propia Constitución- regular distintas materias, entre ellas la relativa al Presupuesto, en la medida en que el objetivo sea el restablecimiento del orden público" (folio 137). Lo que la Constitución dice es precisamente

lo contrario: que durante los Estados de Excepción, " no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado". Lo contrario implicaría la posibilidad de que la rama ejecutiva concentrara en sí todo el poder público, hipótesis absurda en un Estado de Derecho.

En síntesis, en materia presupuestal la Constitución de 1991, entre otras, introdujo estas modificaciones: la primera, SUPRIMIR LOS CREDITOS ADICIONALES ADMINISTRATIVOS; la segunda, ELIMINAR EL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL. La finalidad de estas dos determinaciones se explica así:

El sistema de créditos adicionales administrativos, unido al principio del equilibrio presupuestal, permitía al gobierno modificar el presupuesto siempre y cuando conservara, en teoría, tal equilibrio. Pero es claro que este sistema contribuía a diluir, a hacer inexistente, la responsabilidad del gobierno en el manejo presupuestal, como lo demostró la experiencia. Esto, especialmente, por el "concepto favorable" del Consejo de Estado, previsto en el inciso tercero del artículo 212 de la anterior Constitución, que podía servirle de disculpa.

La supresión de los créditos adicionales, unida a la del principio del equilibrio presupuestal, de una parte, asigna mayores responsabilidades al gobierno en el manejo presupuestal, y de la otra, fortalece la capacidad del Congreso para ejercer el control político sobre el manejo presupuestal, control, que como se dijo, puede llegar hasta el voto de censura.

Además, en general, al privar al gobierno de la facultad de modificar el presupuesto y atribuir tal facultad, exclusivamente, al Congreso, también se fortaleció este último.

Como se ve, en materia presupuestal, se fortaleció el Congreso y se acentuó la responsabilidad del gobierno.

g). Reformas a la ley de presupuesto.

Ahora bien, ¿cómo se reforma la ley de presupuesto? Como la Constitución no establece una forma especial para hacerlo, hay que decir, aplicando las normas generales, que, como todas las leyes, se reforma por medio de una ley.

Esto, se repite, mientras no se dicte la ley Orgánica del Presupuesto que "regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución" del presupuesto de la Nación. Ley que tendrá, forzosamente, que sujetarse a las normas constitucionales, en particular al numeral 3 del artículo 214, y al inciso tercero del artículo 213, ya comentados. En consecuencia, dicha ley orgánica no podrá faltar a estos principios constitucionales:

1. El presupuesto, como ley que es, sólo puede ser aprobado y modificado por el Congreso.
2. Los decretos legislativos dictados de conformidad con los artículos 212 y 213, dejan de regir tan pronto se declara restablecido el orden público, no puede su vigencia prolongarse más allá. Por lo mismo, no puede modificarse el Presupuesto de la Nación por medio de tales decretos, como se explicó.
3. Durante los Estados de Excepción, "no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado". Esto implica que cada rama y cada

órgano conserve su propia competencia y no invada las ajenas. Y es, por lo mismo, freno de los poderes del Ejecutivo, que impide que éste abuse.

Entre tales atribuciones constitucionales y legales, “está la de expedir y modificar el presupuesto”, que, se repite, es una ley.

h). Modificaciones al presupuesto y erogaciones con cargo al tesoro no incluidos en él.

Visto que ya no hay créditos adicionales como los que preveía el artículo 212 de la Constitución anterior, y que ahora lo procedente es la modificación del presupuesto, cabe preguntarse:

Primero.- ¿Cómo se modifica el presupuesto?

Segundo.- ¿Cómo se hacen las erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto de gastos?.

Las respuestas a estas preguntas, son estas:

Primero.- ¿Cómo se modifica el presupuesto?.

Para responder esta pregunta, es necesario definir primeramente que es el presupuesto.-

En Colombia, el presupuesto es, formal y orgánicamente, una ley. Así lo denomina la Constitución en el artículo 346, que se refiere al “Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones”; en el 347, que menciona “el proyecto de ley del presupuesto”; en el 349, que somete a las reglas de la Ley Orgánica del Presupuesto, la discusión y expedición del “Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones”. Esto, a la luz de la Constitución vigente.

Y lo mismo era durante la vigencia de la Constitución de 1886, como lo advierte el profesor Esteban Jaramillo:

” A la luz del derecho positivo colombiano, no cabe duda de que el Presupuesto es una ley. Así lo llama el artículo 206 de la Constitución, y la definición que de la ley da el artículo 4o. del Código Civil, le cuadra perfectamente pues es “una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional, que tiene por objeto mandar y permitir” (sic). Pero es necesario convenir en que, de acuerdo con nuestro estatuto constitucional, el Presupuesto es una ley sui generis, pues se halla subordinada a otras leyes”. (ob. cit., pág. 544).

El mismo autor explica que la ley de Presupuesto es complementaria, “puesto que es indispensable complemento de las leyes que establecen impuestos y decretan gastos”, y dice: “Sin la ley preexistente, el Presupuesto no puede ser norma jurídica, y sin éste, la ley preexistente carece de aplicación y de sentido práctico”.

Es, además, temporal, “pues sus disposiciones sólo rigen para un tiempo limitado, que es el

período fiscal correspondiente “.

El Presupuesto es, por otro aspecto, un acto-condición, porque, como explica con toda sencillez el autor citado, el presupuesto no es sino la condición para que puedan percibirse los ingresos y hacerse los gastos. (Ob. cita. págs 543 y 544).

En conclusión: el Presupuesto es una ley, no adjetiva como la llamaba el antiguo Código Fiscal Colombiano ( ley 110 de 1912), denominación que rechaza el Profesor Esteban Jaramillo por estas razones:

“El artículo 202 del Código Fiscal colombiano dice que el Presupuesto es una Ley Adjetiva, es decir, de simple ritualidad o procedimiento. Este calificativo nos parece impropio, pues no puede llamarse adjetiva una ley cuya característica esencial es darle vida y sustancia a otras leyes, las que establecen contribuciones y decretan los gastos; a una Ley que es a la vez un programa de acción administrativa, un plan financiero, una autorización al Gobierno para recaudar las rentas y hacer los gastos públicos, y un acto político, que señala y circunscribe la órbita fiscal dentro de la cual debe moverse el Poder Ejecutivo en un período determinado”. ( Ob., cit., pág, 545).

El presupuesto, pues, es una ley. Y como tal sólo puede ser modificado por el CONGRESO, POR medio de una LEY. Esto, por estas razones, además de las ya expuestas:

1a. Al Congreso corresponde hacer las leyes (Artículo 114, inciso primero). Y le corresponde aprobar el Presupuesto de la Nación, pues no otra cosa es “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (numeral 11 del artículo 150);

2a. Ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley (artículo 121);

3a. Las sesiones del Congreso durante casi todo el año le permiten modificar la ley del presupuesto en cualquier tiempo, con sujeción a lo que dispongan la Constitución y la ley orgánica del presupuesto, cuando ésta se expida;

4a. Como se ha explicado, el artículo 212 de la anterior constitución, autorizaba al Gobierno para abrir créditos suplementales o extraordinarios en receso de las Cámaras cuando hubiera necesidad de “ hacer un gasto indispensable a juicio del gobierno”. Así se modificaba el presupuesto, pero como se vió esta facultad desapareció en la actual Constitución. Esto confirma lo dicho ya: el presupuesto sólo puede reformarse por el Congreso, por medio de una ley;

5a. Esta ley solamente puede tener origen en el Gobierno, en virtud de estas normas de la Constitución:

a). El numeral 4 del artículo 200, según el cual “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

” . . .

” 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos”.

b). El numeral 11 del artículo 150, que faculta al Congreso para “Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de administración”, es decir, para expedir la ley de presupuesto.

c). El inciso segundo del artículo 154, según el cual “ sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes” a que se refiere, entre otros, el numeral 11 del artículo 150.

En conclusión: Sólo el Congreso puede expedir o reformar la ley de presupuesto. Pero solamente puede hacer lo uno o lo otro a propuesta del Gobierno.

¿ Cómo podría sostenerse, a la luz de estas normas, que el Gobierno, por sí y ante sí, puede reformar la ley de presupuesto?. No, es evidente que el Gobierno sólo puede presentar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, lo mismo que el proyecto de ley reformativa del mismo. Pero la expedición de la ley, en los dos casos, es función propia e indelegable del Congreso.

A todo lo cual cabe agregar lo siguiente:

Como “ mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales...” y como “ Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales...” (artículos 212 y 213), es claro que si el Gobierno quiere reformar el presupuesto puede presentar el proyecto correspondiente, en cualquier tiempo.

6a). Pero si, en los Estados de Excepción, solamente necesita el Gobierno “percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas”, o “ hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluída en el de gastos”, le bastará dictar el decreto legislativo correspondiente. Decreto legislativo cuya vigencia es siempre temporal: “ dejarán de regir tan pronto se declare restablecida la normalidad”, dice el artículo 212, y “ dejarán de regir tan pronto se declare restablecido el orden público”, según el 213. Temporalidad, de otro lado, incompatible con la periodicidad propia de la ley de presupuesto.

7a). Las razones 5a. y 6a. explican porqué es lógico y posible que, como lo ordena el numeral 3 del artículo 215, en los Estados de Excepción no se interrumpa “ el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”, normal funcionamiento que supone la conservación de las respectivas competencias, salvo las excepciones previstas por la propia Constitución, de las cuales es ejemplo el artículo 345.

8a). Finalmente, hay que tener presente que los decretos legislativos que dicta el Gobierno en los Estados de Guerra o de Conmoción, sólo suspenden las leyes incompatibles con el uno o con el otro, no derogan las leyes ni las reforman. Por lo cual, como se ha dicho, es inaceptable reformar la ley de presupuesto por uno de tales decretos legislativos.

Segundo.- De conformidad con la Constitución vigente, ¿ Cómo se hacen las erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el presupuesto de gastos?.

En las épocas normales, no pueden hacerse sin modificar previamente el presupuesto. Al

decir épocas normales se está aludiendo a los tiempos en que no se haya declarado uno de los Estados de Excepción o el Estado de Emergencia. Se repite: sin modificar el presupuesto, no pueden hacerse. Por consiguiente, el Gobierno habrá de acudir al Congreso para que éste lo modifique, por medio de una ley.

En épocas anormales, es decir, en Estado de Guerra, en Estado de Conmoción Interior, o en Estado de Emergencia, la erogación con cargo al Tesoro puede hacerse aunque no figure en el presupuesto de gastos. Así lo indica indudablemente la interpretación de la Constitución. Veamos.

A).- Lo que la Constitución prohíbe.

En esta materia, la prohibición de la Constitución es esta:

“Artículo 345.- En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

Sea lo primero decir que este artículo reproduce, casi textualmente, los artículos 206 y 207 de la Constitución anterior.

Pues bien: siempre se ha entendido que la prohibición rige sólo en épocas de normalidad, mas no en las anormales en las cuales antes se declaraba el estado de sitio o el estado de emergencia, y hoy se declara el Estado de Guerra, el Estado de Conmoción Interior, o el Estado de Emergencia.

Es claro que lo que se prohíbe únicamente en tiempos normales, al contrario, se permite en épocas de anormalidad. Si la prohibición fuera absoluta, en todos los tiempos, habría bastado suprimir la expresión “en tiempos de paz”.

B).- ¿ Cómo se hacen tales erogaciones, en épocas de anormalidad?.

Sencillamente, se decretan por el Gobierno, naturalmente previa declaración del Estado de Excepción. No hay que modificar el presupuesto, como tampoco hay que hacerlo para percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas.

Vigente la anterior Constitución, el gobierno tenía que abrir un crédito adicional extraordinario , con todos sus requisitos, para no violar el principio del equilibrio presupuestal. Hoy este principio no existe y, por lo mismo, no es necesario, ni es posible, modificar el presupuesto para decretar el gasto no incluido en él.

Para decirlo en la forma más sencilla, declarado el Estado de Excepción, puede el gobierno decretar el gasto, por medio de un decreto legislativo, y, con base en este último, ordenarlo. La primera función, decretar el gasto, corresponde al Congreso en tiempos de paz; la segunda, ordenarlo, es administrativa y compete siempre al Gobierno.

Lo que sigue es, simplemente, un registro y ajuste contable en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, cuenta que el Contralor General de la República debe presentar a la Cámara de Representantes para su examen y feneamiento, según lo dispone el último inciso del artículo 268 de la Constitución, en concordancia con el numeral 2 del artículo 178 de la misma.

Naturalmente, habrá casos en que el Gobierno, haciendo uso de las facultades propias de los Estados de Excepción, no sólo decreta el gasto, sino que establezca, transitoriamente, y por sólo el tiempo que dure tal estado, la contribución o el impuesto para atenderlo. En esta última hipótesis, es evidente que ni la erogación ni el ingreso que la financia figurarán en el presupuesto, pero sí en la contabilidad.

Entre paréntesis, obsérvese que el inciso tercero del artículo 215, al referirse al establecimiento de nuevos tributos o a la modificación de los existentes, no menciona siquiera la reforma del presupuesto. ¿Por qué?. Porque no es necesaria ni posible.

Si se mira con atención, se verá cómo esta interpretación está acorde con el espíritu de la Constitución, pues:

1o. Conserva en manos del Congreso, que tiene la facultad de aprobar el presupuesto, la de modificarlo.

2o. Sin embargo, la facultad del Congreso para aprobar y reformar el presupuesto, no es ilimitada, no la ejerce a su arbitrio: tanto el proyecto de la ley de presupuesto, como el de la ley que haga su modificación, sólo pueden ser presentados por el Gobierno (artículos 200, numeral 4; 150, numeral 11, y 154, inciso 2, todos de la Constitución). Hay aquí, en la tramitación de la ley de presupuesto y en la de sus reformas, una aplicación concreta del principio consagrado en el último inciso del artículo 113 de la Carta: " Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

3o. Permite al Congreso, en el campo fiscal, cumplir plenamente dos de las funciones que le señala exclusivamente el artículo 114 de la Constitución: hacer las leyes, y, en consecuencia, reformarlas, y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

4o. Impide que el Gobierno, por la vía del Estado de Excepción, modifique el presupuesto y cree el desorden fiscal. Y que, por este camino, dicte decretos legislativos cuya real vigencia se prolongue en el tiempo más allá de los estados de excepción.

Es improbable, en principio, que el Gobierno abuse de la facultad a que nos venimos refiriendo. La Constitución, en muchas de sus normas, que no es pertinente analizar ahora, establece límites a los poderes del Gobierno en los Estados de Excepción. Por ejemplo, en el artículo 214, numeral 3.

Pero, como la posibilidad del abuso existe, ella está prevista en la Carta, así:

"El Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el

ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores” (numeral 5 del artículo 214).

“El Presidente de la República y los Ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia”. (inciso 8o. del artículo 215).

Si los mecanismos constitucionales funcionan, en especial estas normas que consagran la responsabilidad del Presidente de la República y de sus ministros por las faltas cometidas con ocasión de la declaración de los Estados de Excepción, no tiene porqué haber abusos. Y si los hubiere, serán castigados sus autores.

## CONCLUSIONES

Todo lo expuesto permite contestar las dos preguntas que se formularon al comienzo, así:

Respuesta a la primera pregunta.- El gobierno no puede modificar el Presupuesto General de la Nación por medio de un decreto legislativo, dictado en ejercicio de las facultades que le confiere la declaración del Estado de Conmoción Interior.

Siendo negativas las dos respuestas, se impone la declaración de inexecutable del decreto legislativo 446 del 8 de marzo de 1993. Decreto que, como se ha visto, el Gobierno no podía dictar, ni era necesario para conseguir el fin propuesto.

## INAPLICABILIDAD DE ALGUNAS NORMAS DE LA LEY 38 DE 1989, ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

La declaración de inexecutable del decreto legislativo 446 de 1993, tiene que llevar consigo un pronunciamiento sobre las normas de la ley 38 de 1989, que hacían posibles los créditos adicionales administrativos. Esto, por estas razones.

1o). Primacía de la Constitución.

La primacía de la Constitución, se consagra expresamente en estas normas:

Inciso primero del artículo 4 de la Constitución:

“ La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”

Inciso primero del artículo 5o. de la ley 57 de 1887:

“ Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella.”

Artículo 9o. de la ley 153 de 1887:

2o). La ley 38 de 1989 y la Constitución de 1886.

La ley 38 de 1989, aunque no se diga expresamente, fue la base del decreto 446 de 1993, en particular los artículos de la ley citada que reglamentaban los créditos adicionales. Normas dictadas con fundamento en disposiciones de la anterior constitución que no se consagraron en la actual. Prueba de ello es el hecho de que la Corte al revisar los Decretos Legislativos 700 del 24 de abril de 1992 y 1940 del 30 de noviembre de 1992, análogos al que ahora se revisa, fundamentó su decisión en normas de la mencionada ley 38. Al respecto, dijo:

a) En relación con el decreto 1940, “por medio del cual modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992.”

” Artículo que remite a la ley orgánica del presupuesto en materias tales como la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos. Materias que están expresamente reguladas por la ley 38 de 1989 en sus artículos 63 y siguientes, pero concretamente a la figura a que ha acudido el Gobierno Nacional en el caso sublite del Decreto 1940 de 1992, esto es la figura del contracrédito presupuestal, vale decir que hay la correspondiente partida en la ley de rentas para atender requerimientos en otros renglones debidamente apropiados pero que por necesidades o imprevistos que se presentan dentro de la ejecución presupuestal se hace necesario trasladar ese rubro para cubrir el gasto que demande otro compromiso propio del Gobierno Nacional”.

Y agregó:

“Como se dijo, el artículo 352 de la Constitución Nacional respecto de la programación, aprobación, modificación, y ejecución del presupuesto remite a lo establecido en la ley orgánica del Presupuesto. En este caso se dá la figura del contracrédito presupuestal que es una modalidad dentro de la ejecución del mismo. Al respecto la ley 38 de 1989 en su artículo 67 señala: Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos en la ley de apropiaciones.” (Subrayado fuera del texto). Fue lo que sucedió en este evento así: La partida se encontraba presupuestada en la ley de rentas, se sacó de la sección inicial “ Fondo Vial Nacional” y se incorporó al Departamento Administrativo de Seguridad, y Ministerio de Defensa (Ejército y Policía Nacional). Luego le está permitido al Congreso y al Gobierno realizar estos traslados presupuestales y si ello es posible en tiempos de paz con mayor razón se puede realizar esta modificación en momentos de conmoción interior de conformidad con lo establecido en el artículo 213 inciso tercero cuando dicte que: “Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el Orden Público...” (Cfr, Corte Constitucional, sentencia No. 069 de febrero 22 de 1993).

b) En relación con el decreto 700:

” Esto no acontece únicamente en la vigencia de la Constitución de 1991, sino que podía tener cabida al amparo de la Carta anterior, como lo acredita la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.... (en sentencias) mediante las cuales se admitió expresamente que tanto en los casos del artículo 121 como en los 122 de dicha Constitución, la obtención de recursos fiscales para atender las necesidades de orden público podía hacerse por medio

de decretos legislativos. Así lo preveía el artículo 104 del anterior estatuto orgánico del presupuesto ( Decreto 294 de 1973) y lo prevé en similares términos el artículo 69 de la ley orgánica del Presupuesto hoy en vigor (Ley 38 de 1989), cuando señala que los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante estados de excepción, declarados por el Gobierno Nacional, para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el Presupuesto serán abiertos en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan". (las negrillas no son del texto). (Cfr. Corte Constitucional, Sentencia No. 448 de julio de 1992).

Pero, donde se ve con mayor claridad la relación necesaria entre los artículos 212 y 213 de la Constitución anterior, la ley 38 de 1989 y un decreto legislativo que abre créditos administrativos, porque que las normas constitucionales citadas sirven de base a la ley y ésta al decreto, es en esta sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de mayo de 1991, que, a su vez, cita otras anteriores:

" Cuarta: Las Adiciones Presupuestales durante el Estado de Sitio.

"Conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en esta materia, se ha aceptado que el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, puede ordenar las adiciones presupuestales que sean necesarias para la superación del desorden público, siempre que éstas guarden la debida relación de conexidad directa con las causas que dan lugar a la declaratoria de la situación de Estado de Sitio y que se cumpla con las exigencias que en materia

de regulación de la Hacienda Pública hace la Constitución Nacional. Esta posición jurisprudencial se desprende del examen que ha hecho la Corte de los artículos 121, 206 y 211 de la Constitución Nacional, principalmente en las sentencias de enero 20 de 1977, de febrero 23, de marzo 3 y 7 de 1983, y más recientemente en los fallos números 2, 85 y 109 de 1988, 92 de 1989, 1, 29 y 96 de 1990 entre otros.

"En esta última providencia se recuerda que:

" Las adiciones al presupuesto durante la época de perturbación del orden público son viables cuando haya necesidad de efectuarse un gasto imprescindible a juicio del gobierno y no hay partida votada o ésta es insuficiente. Igualmente en época de normalidad.

" Estos créditos se denominan suplementales o extraordinarios y para efectos de su apertura el artículo 212 de la Constitución Nacional consagra dos eventos, a saber: a) cuando están en receso las Cámaras y b) cuando éstas se encuentran sesionando.

" En caso de presentarse la primera situación, tales créditos deben abrirse por el Consejo de Ministros, el que debe instruir un expediente con tal fin y además se requiere del dictamen favorable del Consejo de Estado. Estos créditos deben someterse luego a la legalización por parte del Congreso. Y si está reunido el Congreso, el Ejecutivo debe acudir a dicha Corporación para solicitar la apertura de un crédito adicional.

" Como en el caso de estudio las Cámaras se encontraban en receso, podría pensarse a primera vista, que el Presidente ha debido cumplir las exigencias señaladas en el artículo

212 del Estatuto Superior y que se dejaron reseñadas. Sin embargo el artículo 213 ibidem prescribe: " El poder ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementarios o extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Constitución, ni hacer traslaciones dentro del presupuesto sino en las condiciones y por los trámites que la ley establezca". Y cuales son ellos? Los estatuidos en la Ley Orgánica del Presupuesto - Ley 38 de 1989, en cuyo artículo 69 se lee: "Los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante el Estado de Sitio... declarados por el Gobierno Nacional , para los cuales no se hubiere incluido apropiación en el presupuesto, serán abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan".

" Los artículos anteriores consagran la forma como debe procederse y los requisitos que son exigibles en caso de normalidad jurídica y desarrollan al efecto el artículo 212 dicho, de manera que aun en caso de necesidades creadas por circunstancias de calamidad pública o del estado de sitio o emergencia económica, puede acudirse a tal reglamento.

" Pero adviértase que en el citado artículo 69 que se comenta, se da otra alternativa, para solventar las exigencias excepcionales al decir "o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan", lo que concuerda con lo dispuesto en el artículo 206 de la Carta Fundamental que ordena que en tiempo de paz no se podrá hacer "erogación del Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos", lo que indica que en tiempo de alteración del orden público sí se pueden hacer erogaciones no incluidas en el presupuesto de gastos o adiciones al mismo, como lo ha interpretado esta Corporación en varios fallos (ver sentencias de enero 28/88, octubre 26/89).

" Esta tesis se apoya también en el artículo 121 constitucional en cuanto dispone que durante el estado de sitio el Presidente tendrá, entre otras, las facultades que al efecto le otorgue la ley, en este caso la Ley 38 de 1989 en la forma analizada. (sentencia No. 92, octubre 26, 1989).

" En consecuencia como el Presidente de la República y el Consejo de Ministros pueden señalar la forma de realizar adiciones al presupuesto durante el estado de sitio, lo hacen mediante decretos legislativos, como es el que se examina, pues las modificaciones al presupuesto deben hacerse por medio de ley en sentido material.

" Es pertinente anotar que el decreto señala en forma clara los recursos que por estar disponibles se utilizan para atender el gasto ( art. 67, Ley 38, 1989) y se preserva el equilibrio presupuestal ( art. 211, inc. 2o., C.N.)." ( Sentencia No. 29, de marzo 1o. de 1990)." (Cfr, sentencia No. 71, Corte Suprema de Justicia, mayo 23 de 1991).

Como se ve, es ostensible que al desaparecer los artículos 212 y 213, al igual que el principio del equilibrio presupuestal, pierde su razón la ley 38 de 1989 en cuanto facultaba al Gobierno, en todas las épocas, para modificar el presupuesto, y, por lo mismo, la pierden los decretos legislativos basados en tales normas. Como acertadamente se entendió en los fallos parcialmente transcritos, estos decretos se basaron en las normas de la ley 38 de 1989 que reglamentaban los créditos y contracréditos administrativos normas que, como se vió, no encuentran fundamento en la constitución vigente.

Existe, pues, una conexidad manifiesta entre el decreto legislativo 446 y algunas disposiciones de la ley 38 de 1989. Conexidad tal que de ser constitucional ésta, también lo sería aquél, y viceversa.

No hay que olvidar que la armonía del universo jurídico se realiza en torno a la Constitución. Las normas jurídicas extrañas a ella, que la contradicen, no pueden subsistir porque su órbita interfiere la de otras que sí se mueven según el orden de la Constitución.

La Corte, ante la imposibilidad de declarar inexecutable las normas señaladas, en razón de que este proceso no se originó con ese fin, optará por declarar expresamente que están derogadas por la misma Constitución.

En consecuencia, como las normas de la ley 38 de 1989 que reglamentaban los créditos adicionales, con base en normas de la constitución derogada, son inaplicables a la luz de la Constitución vigente, la Corte, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, así lo declarará en esta sentencia.

Concretamente las normas que se declararán derogadas o inaplicables, son las siguientes:

1a.) El párrafo del artículo 63, que dice:

“Párrafo.- Si por efecto de menores recaudos en los ingresos corrientes y no obstante las condiciones especiales para la celebración de contratos, persistiere el déficit, los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, deberán proponer a la Dirección General del Presupuesto los traslados o las reducciones presupuestales indispensables para corregir dicho equilibrio”.

2a.) La parte final del artículo 64, que dice:

“...Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso”.

3a.) El artículo 65, que dice:

“Artículo 65.- Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes”.

4a.) La parte final del artículo 66, que dice:

“Artículo 66.- “... Cuando sea necesario exceder las cuantías autorizadas en la ley de presupuesto o incluir nuevos gastos con respecto a los conceptos señalados, no estando reunido el Congreso, el Gobierno efectuará por decreto los traslados y créditos adicionales, previo concepto favorable del Consejo de Ministros y el Consejo de Estado”.

5a.) El artículo 67, que dice:

“Artículo 67.- Ni el congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones”.

6a.) El artículo 68, que dice:

“Artículo 68.- El mayor valor del recaudo de las rentas sobre el promedio de los cómputos presupuestados no podrá servir de recurso para la apertura de créditos adicionales.

“No obstante, si después del mes de mayo de cada año el recaudo de las rentas globalmente consideradas permite establecer que éste excederá al calculado en el Presupuesto Inicial, ese mayor valor, estimado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá ser certificado como un excedente en el Presupuesto de Rentas por el Contralor General de la República, y servir para la apertura de créditos adicionales. En caso de que existiere déficit fiscal en la vigencia anterior, el mayor recaudo de rentas se destinará, en primer lugar, a cancelarlo”.

7a.) El artículo 69, que dice:

“Artículo 69.- Los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante Estado de Sitio o Estado de Emergencia Económica, declarados por el Gobierno Nacional, para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el Presupuesto, serán abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores, o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan”.

### III. CAMBIO DE JURISPRUDENCIA.

Las razones expuestas justifican el cambio de la jurisprudencia de la Corte en esta materia, como expresamente se advierte, no sólo en relación con las sentencias parcialmente transcritas, sino con otras innumerables dictadas por la Corte Suprema de Justicia en tiempos anteriores.

Al respecto hay que anotar lo siguiente.

La interpretación que la Corte hace en esta sentencia, sustituye la que ha estado vigente por más de un siglo, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1886. Durante más de 105 años, la jurisprudencia que ahora se cambia, tuvo su sustento en la propia constitución. Derogada ésta en 1991, la práctica inveterada hizo que subsistiera la institución de los créditos adicionales administrativos, pese a la desaparición de las normas constitucionales en las cuales se basaba. Esto explica el error del Gobierno, lo mismo que lo que se dirá sobre los efectos de esta sentencia.

### IV. EFECTOS DE ESTA SENTENCIA

Esta Corte, en la sentencia número 113 del 25 de marzo de 1993, al declarar

inconstitucionales algunas normas del decreto 2067 de 1991, entre ellas el inciso segundo del artículo 21, inciso que determinaba los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional, dijo:

“Pero, fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de éste?. Únicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. Sujeción que implica tener en cuenta los fines del derecho objetivo, y de la Constitución que es parte de él, que son la justicia y la seguridad jurídica.

” En conclusión, sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad.

“...

” Además, inaceptable sería privar a la Corte Constitucional de la facultad de señalar en sus fallos el efecto de éstos, ciñéndose, hay que insistir, estrictamente a la Constitución. E inconstitucional hacerlo por mandato de un decreto, norma de inferior jerarquía. Pues la facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, porque para cumplirla, el paso previo indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos”. (sentencia 113, págs 11, 12)

En el presente caso, la Corte Constitucional, expresamente, aclara que la presente sentencia sigue la regla general, según la cual los efectos de la sentencia sólo comienzan a partir de su publicación. En consecuencia, todos los efectos jurídicos del decreto 446, se mantienen, no desaparecen. Los recursos comprometidos en favor de la Fiscalía General, el Ministerio de Defensa y el Departamento Administrativo de Seguridad, conservarán la destinación que les dió el decreto 446. En síntesis: con base en los créditos suplementales o extraordinarios abiertos por el decreto cuya inexecutable se declara, podrán ordenarse los gastos correspondientes, hasta agotar las respectivas asignaciones.

Pero, de otra parte, también a partir de la publicación de esta sentencia, quedarán sin efecto los contracréditos previstos en el mismo decreto, y el Gobierno, y los establecimientos públicos respectivos, podrán ejecutar sus presupuestos originales, en la medida en que las disponibilidades de tesorería y las prioridades fijadas por la Constitución, por la ley o por los funcionarios responsables, lo permitan.

Los créditos presupuestales, se insiste, son autorizaciones para gastar, no órdenes para hacerlo.

La aclaración sobre los efectos de esta sentencia, indica que ésta no entorpece ni dificulta las tareas del Gobierno en cumplimiento de su deber de hacer lo necesario para restablecer el orden público.

Y, finalmente, esta interpretación hace posible que el tránsito constitucional se realice sin traumatismos para la nación. Y que las nuevas instituciones tengan ya su plena vigencia.”

## COROLARIO

Resulta lamentable que, con olvido de las razones expuestas, la Constitución se interprete para fortalecer al Gobierno, en desmedro de una facultad propia del Congreso. Temo que, con esta interpretación, quede el Gobierno con tan desmesuradas facultades en lo relativo a la reforma del presupuesto, como nunca tuvo bajo la Constitución de 1886 y sus reformas.

Las consecuencias de esta sentencia no podrían ser peores para el Estado de Derecho. Basta pensar que el Gobierno puede mantener al país durante 270 días por año bajo el régimen de la Comoción Interior y prorrogar por otros 90 la vigencia de los decretos dictados. En los restantes 5 días que completan el año, le bastará abstenerse de presentar al Congreso proyectos de reforma de la ley de presupuesto. Así, en la práctica, se privará a la rama legislativa de una de sus más preciosas facultades. Y se aumentarán INDEBIDAMENTE las facultades de la rama ejecutiva, en perjuicio de las demás, en particular del Congreso.

De prosperar esta tendencia, Colombia se convertirá en una república contrahecha, con un Gobierno gigante y todopoderoso, que está en todas partes, y un Congreso empequeñecido, débil y ausente, apenas elemento decorativo de un Estado que es democrático sólo en apariencia. Por este camino, por desgracia, vamos, por nuestros pasos contados, hacia el país del Ejecutivo Megalómano.

Deploro tener que decir todo esto, pero lo hago con mi acostumbrado respeto y con la firmeza de siempre.”

Hasta aquí lo que se dijo sobre el Decreto Legislativo 446 de 1993. Que sigue siendo cierto, pues no se ha modificado la Constitución.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

<sup>1</sup>Corte Constitucional, sentencia C-206 de 1993.

{p}