

Sentencia No. C-548/93

PRESUPUESTO NACIONAL-Operaciones contables y financieras/DEUDA PUBLICA

El inciso segundo del artículo 346 de la Constitución autoriza, para la Ley de Apropiaciones, la inclusión de partidas que se dirijan, entre otros conceptos, a la atención del servicio de la deuda, como es el caso en el asunto de referencia, lo cual descarta de plano el supuesto vicio de inconstitucionalidad planteado por los actores. Además, en los artículos 14 y 17 de la citada Ley 51 de 1990, se autoriza a la Nación para decretar, como una modalidad de reordenamiento administrativo, la procedencia de compensaciones de cuentas y de la capitalización en entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional, cuando éstos presenten situaciones que hagan prever razonablemente, a juicio del Gobierno, que no podrán cumplir con el pago de sus obligaciones. Las razones de esta atribución administrativa y contable del Gobierno Nacional, encuentran suficiente fundamento desde el punto de vista de manejo de la Hacienda Pública, ya que se relacionan, en el caso que se examina, con la satisfacción del servicio de la deuda y de la respetabilidad financiera internacional de la República. No se presenta en este caso la pretendida violación a la Carta Política, por la supuesta ausencia de fundamento legal del gasto, en la especial modalidad de la operación contable y financiera que se ordena.

PRESUPUESTO NACIONAL-Modificación/TRANSITO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PRESUPUESTO

La Ley 17 de 1992 se dictó para modificar el Presupuesto Nacional de 1992 dentro del marco jurídico y temporal de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política y en ausencia del Plan Nacional de Desarrollo. La ausencia de la mencionada ley que incorpora al ordenamiento jurídico el llamado Plan Nacional de Desarrollo, y mientras se presentan las condiciones de tiempo y modo previstas por el artículo 341 de la Carta, no es razón para tachar de inconstitucional ni a la ley anual de presupuesto ni a las leyes que lo modifican. No es posible ni racional, ni se ajusta a la voluntad del Constituyente, que se exija en las condiciones del tránsito constitucional y normativo que se produce por la entrada en vigencia de la nueva Constitución, como requisito constitucional para la validez de la ley anual de presupuesto o de la ley de modificación del mismo, que éstas correspondan a un plan que

aun no puede expedirse y que, en última instancia, no se ha expedido por razones propias del transito institucional; el cual, en algunos asuntos como el que se examina, reclama un proceso adecuado a los recursos y a las condiciones de integración y funcionamiento de las nuevas instituciones.

REF. Expediente No. D-290

Acción pública de inconstitucionalidad contra los numerales 0045 del artículo 1o. y 4101 del artículo 2o. de la Ley 17 de 1992.

Modificaciones al Presupuesto Nacional. Operaciones contables y financieras dentro del Presupuesto Nacional. Deuda Pública.

Actores:

GUILLERMO GAVIRIA ECHEVERRY

IGNACIO MEJIA VELASQUEZ

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos GUILLERMO GAVIRIA ECHEVERRY e IGNACIO MEJIA VELASQUEZ, en ejercicio de la acción pública de inexecutable que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentaron ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los numerales 0045 del artículo 1o. y 4101 del artículo 2o. de la Ley 17 de 1991.

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dio traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación (E), quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcriben los numerales 045 y 4101 de los artículos 1o y 2o. respectivamente de la Ley 17. de 1992 y se subrayan las expresiones acusadas:

“LEY 17 DE 1992

(octubre 8)

“Por la cual se modifican el presupuesto de rentas y recursos de capital, el Decreto Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

D E C R E T A :

PRIMERA PARTE

ARTICULO 1o. Adiciónanse los cálculos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1992, en la suma de un billón ochocientos cincuenta y seis mil doscientos catorce millones setecientos ochenta y dos mil seiscientos dieciocho pesos (\$1.856.214.782.618) moneda corriente, con base en los certificados de disponibilidad expedidos, los cuales se incorporan según el siguiente detalle:

.....

INGRESOS DE LA NACIÓN

.....

RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION

.....

2.7 Recursos de Capital.....

.....

Numeral 0045. Recursos de crédito externo de Carbocol a subrogar por la Nación de conformidad con la Ley 51 de 1990. (Certificado de disponibilidad número 92 033 de julio 28 de 1992) por valor de.....516.497.576.227

SEGUNDA PARTE

MODIFICACION AL DECRETO LEY DE APROPIACIONES

Artículo 2o.- Modifícase el Decreto-ley de Apropiaaciones para atender los gastos de funcionamiento del Estado para inversión pública, pago de sentencias judiciales y pago del servicio de la deuda pública durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1992, adicionando el Presupuesto General de la Nación, la suma de un billón ochocientos cincuenta y seis mil doscientos catorce millones setecientos ochenta y dos mil seiscientos dieciocho pesos (\$ 1.856.214.782.618) moneda corriente, según el siguiente detalle:

.....
.....

SECCION 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

APORTE NACIONAL

.....Adiciones de inversión

.....

4101 Servicio de la deuda, aportes e inversiones
financieras.....743.181.213.515

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas.

Los demandantes consideran que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 150 numerales 3o. y 11; 151, 339 inciso primero; 341 inciso tercero; 342; 345; 346 inciso segundo; 349 y 359 de la Constitución Nacional.

B. Los Fundamentos de la Demanda.

Señalan los demandantes que las expresiones acusadas son inconstitucionales en cuanto disponen que la operación presupuestal en ellas contenida se fundamenta en normas legales no aplicables al caso de CARBOCOL; sostiene que la situación financiera de esta empresa no es de las enunciadas en los artículos 14 y 17 de la Ley 51 de 1990 y, por tanto, el gasto previsto por las expresiones acusadas no encuentra base legal alguna. En este sentido observan que se trata de una operación presupuestal que constituye una inversión nueva con aporte de recursos para el capital de CARBOCOL para que atienda su deuda externa. Sostienen que la Ley 51 de 1990, sólo autoriza para que se trasladen a capital los pasivos externos exigibles o de próxima exigibilidad, mientras que lo dispuesto por las normas acusadas lo que ordenan es una inversión nueva.

En su opinión, la inversión contenida en las disposiciones acusadas tampoco esta incluida en el Plan de Inversiones Públicas ni en el Plan de desarrollo; en este sentido, resulta contrario a la Carta que se ordene en el presupuesto un nuevo gasto que no encuentre fundamento en la ley preexistente.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el Señor Procurador General de la Nación (E) rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación que declare que las expresiones acusadas son exequibles puesto que ellas encuentran plena conformidad con los postulados de la nueva Carta Fundamental.

En este sentido, el Ministerio Público observa que el examen de las expresiones acusadas se debe hacer en todo caso ante las disposiciones de la Constitución, y que no procede ningún pronunciamiento inhibitorio, no obstante que la vigencia formal de ellas, sea sólo de un año, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1992 por tratarse de la Ley anual de presupuesto, lo

cual haría pensar que se trata de regulaciones ahora derogadas por la entrada en vigencia de otra ley anual de presupuesto con vigencia dentro de este año de 1993.

En este sentido, acepta la doctrina de la Corte en materia de la definición de sus competencias, ante algunas categorías de normas de carácter legislativo que en principio aparecen como si se encontraran sin vigencia formal, pero que, por tratarse de la regulación periódica de materias como las fiscales o tributarias, continúan produciendo sus efectos durante un período que va más allá de la simple definición temporal de las obligaciones tributarias o de la vigencia fiscal. Sostiene que lo cierto es que la capitalización de CARBOCOL continúa surtiendo sus efectos, pues dicho proceso se encuentra en ejecución y, por tanto, debe la Corte examinar su constitucionalidad.

Desde otro punto de vista sostiene que, no obstante la teoría que se siga en materia del valor jerárquico de la Ley Orgánica de Presupuesto, su violación por la Ley anual constituye motivo de inconstitucionalidad.

Para fundamentar su concepto, el jefe del Ministerio Público formula las consideraciones que se resumen enseguida.

- En primer término sostiene que las disposiciones acusadas encuentran fundamento en los artículos 14 y 17 de la Ley 51 de 1990, ya que “La operación presupuestal cuestionada, consistió de acuerdo con la exposición de motivos de la referida Ley 17, en adicionar los gastos de inversión de la Nación por la suma de \$ 547.313.576.227 con la finalidad, por un lado, de capitalizar a Carbocol y por el otro, otorgarle recursos para el pago de su deuda externa”.

Advierte además que “La capitalización efectuada por la Nación, codeudora solidaria en los contratos de empréstito externo, consistía en que esta se subrogaba de la deuda de largo plazo asumida por Carbocol con entidades crediticias internacionales contra acciones en la empresa o bonos obligatoriamente convertibles en acciones”.

Destaca que, en la modalidad de préstamo internacional en los que se exige el aval de la Nación, se encuentra la cláusula del incumplimiento cruzado según la cual, el incumplimiento por parte de la Nación de cualquiera obligación de crédito externo, genera el aceleramiento automático de los plazos de las demás obligaciones.

Manifiesta que Carbocol se encuentra en la situación financiera descrita dentro de la del artículo 17 de la Ley 51 de 1990, pues ha atravesado en los últimos años, por una grave y persistente crisis financiera ante la cuantía de las pérdidas dejadas por su ejercicio, lo cual obligó a que la Nación efectuara una capitalización, con lo cual la Nación pasó a ser socia de la Empresa con aporte de \$ 300 mil millones junto a Ecopetrol con un capital suscrito de \$41 mil millones. En este sentido, advierte que un incumplimiento de Carbocol en sus obligaciones crediticias afectaría directamente a la Nación, no solo porque aquella sea socia de la empresa, sino porque, como codeudora, tiene la obligación directa, general e incondicional de pagar los demás créditos externos.

Las provisiones acusadas son una forma de reordenamiento en los términos del artículo 17 de la Ley 51 de 1990 y su fórmula consiste en que dos de los socios mayoritarios de ésta se subroguen en la deuda externa, que ascendía aproximadamente a mil millones de dólares americanos, de tal forma que éstos asumen el cumplimiento de los pagos como efectivamente lo comenzó, y se produce la celebración de un acuerdo de pago previsto en el inciso segundo del citado artículo como una de las formas a través de la cual se hace el reordenamiento autorizado; igualmente, se permite la capitalización de acreencias en los términos contemplados por el artículo 14 de la misma ley.

Observa, además, en lo que concierne al ingreso por valor de \$516.497.576.227, que al subrogarse la Nación en la deuda de Carbocol por dicho valor, esto constituye un recurso de capital nuevo proveniente de un empréstito, que podía ser acreditado en el presupuesto como tal. Al respecto manifiesta que “Al incorporarse en el presupuesto un recurso de capital proveniente de un empréstito se hace necesaria a su vez, la creación de un gasto dentro del presupuesto de la Nación, lo cual se hizo en el numeral 4101. Con relación a este numeral, no es cierto como lo afirma el demandante que los \$743.181.213.515 pesos fueran en su totalidad afectados a la capitalización de CARBOCOL. Como puede observarse en el Decreto 1646 de 1992 que liquidó el Presupuesto General de la Nación, a la capitalización de CARBOCOL se destinaron 516.5 mil millones y 30.8 mil millones que le fueron dados en calidad de préstamo para pago de servicio de la deuda, lo demás corresponde a conceptos totalmente ajenos a esta operación financiera”.

Por último, destaca que no es motivo de inconstitucionalidad en estos casos la no existencia de un plan nacional de desarrollo y de un Plan de inversiones, y que esto no se debe al incumplimiento de una obligación constitucional por parte del Gobierno, sino a una situación coyuntural de una reforma constitucional sobreviniente, que estableció un plazo perentorio que no podía cumplirse, porque se encontraba precluido

V. LA INTERVENCION OFICIAL

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente el abogado ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO actuando en nombre y representación del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público para manifestar que en concepto de su representado no existe reparo de constitucionalidad sobre las expresiones acusadas; además, el apoderado del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público fundamenta su concepto en los siguientes razonamientos:

- Existe ley por medio de la cual se autoriza el gasto que consagra la Ley 17 de 1992 en los numerales acusados.
- En la operación presupuestal llevada a cabo se establecen los rubros que la determinan tanto en el gasto como en el ingreso.
- El endeudamiento externo de CARBOCOL había incluido a la Nación como codeudora en condición de garante y en aquél se encuentran pactadas cláusulas de incumplimiento cruzado, por virtud de las cuales el incumplimiento de la Nación acelera automáticamente los plazos de todas las obligaciones; empero, en virtud de la autorización establecida en el artículo 17 de la Ley 51 de 1990, la Nación podía entrar a reordenar aquellas instituciones que comprometieran el endeudamiento público y fue así cómo se procedió a reordenar financieramente a CARBOCOL para continuar sirviendo la deuda con las agencias gubernamentales de fomento a la exportación y, por ende, a subrogarse igualmente en sus acreencias. Resulta lógico que las acreencias que recibe la Nación constituyan un ingreso para ésta, teniendo en cuenta que pasan de ser activos afectos a CARBOCOL a activos de ésta. Como contrapartida, procede a destinar una suma para el reordenamiento, al que faculta al artículo 17 citado.

No se puede condicionar la validez de ningún gasto público a la inclusión del mismo en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que ni el actual Gobierno puede presentar un proyecto en

dicho sentido, ni el Congreso puede aprobarlo en oportunidad distinta a la prevista en el artículo 341 de la Carta y con sujeción a la Ley Orgánica de Planeación.

- Termina sus consideraciones con la afirmación según la cual “la apropiación impugnada en este proceso equivale a un ingreso verdaderamente recibido por la Nación como consecuencia de su convenio de asunción de deuda de CARBOCOL. Este ingreso está representado por el crédito que la Nación adquiere contra dicha entidad como consecuencia de su continuado servicio de una deuda que ya correspondía a la Nación en su condición de garante. Su inclusión en la Ley 17 de 1992 es constitucional y legal...., corresponde a un programa de capitalización en el que la Nación tiene interés, por diversos conceptos, y ha sido recomendado por diversas autoridades y expertos”.

Primera.- La Competencia y el Objeto del Control

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 núm. 4o. de la Constitución Política, y en atención a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de su competencia, también corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de las leyes ordinarias demandadas por cualquier ciudadano, no obstante que su vigencia aparezca condicionada en el tiempo, como ocurre con la ley anual de presupuesto o con las leyes que establecen gravámenes periódicos u obligaciones tributarias, puesto que, salvo derogatoria expresa de las mismas, aquellas siguen produciendo efectos jurídicos, como ocurre con las disposiciones de las que hacen parte las expresiones acusadas y, en dicha forma, pueden ser causa de desconocimiento de la integridad y la supremacía de la Constitución.

Segunda.- La Materia de la demanda.

a. En esta oportunidad se cuestiona la constitucionalidad de las expresiones transcritas de los artículos 1o. y 2o. de la Ley 17 de 1992, que ordenan una específica modalidad de operación presupuestal enderezada a la regulación ordenada de la situación financiera y contable de una empresa del Estado en la que la Nación y ECOPETROL son las únicas accionistas, con el propósito de asegurar el cumplimiento cabal y ordenado de la deuda externa de CARBOCOL, y respecto de la cual la Nación aparecía como garante.

b. En efecto, tal y como lo advierten los intervinientes en el proceso, y cuyos argumentos se

resumen en la parte correspondiente de esta providencia, no obstante las utilidades operacionales en los últimos tres años, la relación deuda/capital/patrimonio de la Empresa Industrial y Comercial del Estado CARBOCOL S.A., mostró que los estados financieros correspondían a una persistente pérdida generada por los altos costos financieros de las obligaciones con la banca extranjera; además, los persistentes problemas de orden financiero afectaron notoriamente el flujo de caja de entidad y sus operaciones resultaron cada vez más costosas, lo que obligó a sus accionistas, a la Nación y a Ecopetrol, a decretar aportes sucesivos de gran volumen para permitir su funcionamiento.

c. También señalan los intervinientes que el Gobierno Nacional encontró que, bajo aquellas condiciones, los resultados operacionales no llegarían a ser suficientes para cubrir los intereses del nivel de la deuda, y que los vencimientos de la misma comprometerían la credibilidad crediticia del proyecto industrial, de la empresa y del aval de la deuda que en aquellos casos corresponde a la Nación; por lo anterior, se encontró que se debía disminuir, siquiera parcialmente, el monto total de la deuda de CARBOCOL, calculada en mil ochocientos millones de dólares americanos (U.S. \$1.800.000.000.00) para asegurar un mínimo de autosuficiencia financiera de la empresa. Por tal motivo, tal y como se destaca por el informe del representante del Ministro de Hacienda, administrativamente se determinó que la Nación y Ecopetrol debían capitalizar en la empresa una suma aproximada a los novecientos ochenta y cinco millones de dólares americanos (U.S. \$985.000.000.00), los que en pesos colombianos significa, aproximadamente, la suma de setecientos dieciocho mil millones (\$718.000.000.000.00).

d. Se observa que de esta suma global de capitalización en la empresa, aproximadamente quinientos dieciséis mil cuatrocientos noventa y ocho millones de pesos (\$516.498.000.000.00), fueron constituidos por parte de la deuda de CARBOCOL con la banca extranjera, y por doscientos un mil quinientos diez millones de pesos (\$201.510.000.000.00), apróximadamente, por deudas previas de CARBOCOL con ECOPETROL, las que también se debían capitalizar en favor de esta última empresa, igualmente, por virtud del mecanismo de la suscripción de acciones.

En verdad, dentro de aquel proceso administrativo, contable y financiero, principalmente sin flujo de dinero, y en una parte no regulada por la Ley 17 de 1992, ECOPETROL también capitaliza por el mecanismo de la suscripción de acciones en Carbocol, la suma de doscientos

un mil quinientos diez millones de pesos (\$201.510.000.000.00), aproximadamente, correspondientes a deudas de CARBOCOL en su favor; empero, para el caso que ocupa la atención de la Corte en esta oportunidad esta cifra y esta parte de la operación se traen a colación y se tienen en cuenta en este estrado constitucional. sólo con fines ilustrativos y de descripción del conjunto de las operaciones administrativas que rodean la cuestión debatida por la demanda y no con propósitos judiciales.

e. El abogado interviniente, representante del Ministro de Hacienda y Crédito Público, señala que la operación de carácter contable y financiero, ordenada por la Ley 17 de 1992, en las partes acusadas, consiste en que a la Nación se le permite subrogar parte de la deuda de CARBOCOL con sus acreedores extranjeros, hasta por la suma de quinientos dieciséis mil cuatrocientos noventa y ocho millones de pesos (\$516.498.000.000.00), aproximadamente, por ser garante de los créditos.

Pero, además, la Ley 17 de 1992 también autorizó que la capitalización directa de CARBOCOL por la Nación solamente fuese por la suma de trescientos cincuenta y nueve mil cuatro millones de pesos (\$359.004.000.000.00), aproximadamente, mientras que los restantes ciento cincuenta siete mil cuatrocientos noventa y cuatro millones de pesos (\$157.494.000.000.00) de la mencionada subrogación de las obligaciones de CARBOCOL, con la banca extranjera, se contabilizaron como un préstamo de la Nación a ECOPETROL, para que esta última empresa también los reciba como acciones de CARBOCOL, y resultara deudora de la Nación por aquella suma que recibe en acciones.

Así las cosas, resulta que por virtud de lo dispuesto por la Ley 17 de 1992, algunos de cuyos apartes son los demandados, y según la operación contable descrita, la Nación y ECOPETROL suscriben nuevas acciones en CARBOCOL cada una por trescientos cincuenta y nueve mil cuatro millones de pesos (\$359.004.000.000.00) aproximadamente, lo cual generó en favor CARBOCOL una nueva capitalización por la suma de setecientos dieciocho mil ocho millones de pesos aproximadamente (\$718.008.000.000.00). En efecto, resulta que CARBOCOL, antes del vencimiento de su deuda externa, paga una parte de ella en libros y por obra de la ley en esta operación contable y financiera, y además, paga su deuda anterior con ECOPETROL por la suma de doscientos un mil quinientos diez millones de pesos (\$201.510.000.000.00), aproximadamente.

e. Obsérvese que a la cifra de ciento cincuenta y siete mil cuatrocientos noventa y cuatro millones (\$157.494.000.000.00) a que se refiere la operación de subrogación de deudas de CARBOCOL a través de ECOPETROL, se le suma la de doscientos un mil quinientos diez millones aproximadamente (\$201.512.000.000.00), que por otras causas CARBOCOL le debía a aquella empresa, los cuales también resultan capitalizados por ECOPETROL con la suscripción de acciones en CARBOCOL, como ocurre con el resto de la operación; en verdad, la misma operación, no obstante decretada por la Ley 17 de 1992 que adiciona el presupuesto nacional para la vigencia de 1993, es un procedimiento de emisión de acciones incorporado por razones contables, financieras y constitucionales a la ley anual de presupuesto, para disminuir el pasivo externo y para aumentar el capital accionario suscrito y pagado de CARBOCOL, que representa la liberación parcial de la deuda de ésta y su asunción por la Nación y por ECOPETROL.

f. En lo que se refiere a la incorporación como ingreso de la Nación de la suma de quinientos dieciséis mil cuatrocientos noventa y siete millones quinientos setenta y seis mil doscientos veintisiete pesos (\$516.497.576.227.00), cabe destacar que es apenas lógico que si la Nación se subroga en la mencionada cifra que proviene de Recursos de Capital en una modalidad especial del Crédito Externo y que ya ha ingresado al patrimonio de CARBOCOL, por sanas razones contables la incorpore al presupuesto nacional. En efecto se concluye que dicha incorporación se hace con el fin legal de decretar la apropiación necesaria para cubrir su pago oportuno a los acreedores extranjeros; dicha incorporación es decretada por el numeral 0045 del No. 2.7 (OTROS RECURSOS DE CAPITAL), del artículo 10. de la Ley 17 de 1992, y es denominado como Recursos de Crédito Externo de Carbocol a subrogar por la Nación de conformidad con la Ley 51 de 1990.

Por virtud del citado artículo 10. de la Ley 17 de 1992 se decreta la adición de los cómputos del presupuesto de Rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación, para la vigencia del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 1992.

g. También, por lo que corresponde a la parte en la que se decreta la modificación a la ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, para gastos de funcionamiento del Estado, para inversión pública, pago de sentencias judiciales y para el pago del servicio de la deuda pública durante la vigencia fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 1992, se encuentra que en el numeral 4101 -Servicio de la Deuda, Aportes e Inversiones

Financieras - 004 Aportes a Organismos Nacionales del programa de ADICIONES E INVERSION, de la Sección 1301 correspondiente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se decreta dicha apropiación por la suma de setecientos cuarenta y tres mil ciento ochenta y un millones doscientos trece mil quinientos quince pesos (\$743.181.213.515.00).

h. Obviamente, es claro que con la “subrogación” en la deuda externa de CARBOCOL, en el balance presupuestal de la Nación se presenta un incremento de los pasivos relacionados con su deuda externa, que debe reflejarse en la ley anual de presupuesto, por esta razón se incorpora dicha modificación, como en efecto se decretó, en la parte de apropiaciones del presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, comprendida, entre otras apropiaciones que arrojan una cifra mayor, por el numeral 4101 de Servicio de la Deuda / 004 de aportes a organismos nacionales por la suma de setecientos cuarenta y tres mil ciento ochenta y un millones doscientos trece mil quinientos quince pesos (\$743.181.213.515.00). Por tanto, también debe aparecer en el numeral 0045 de Recursos de Crédito Externo por la suma de quinientos dieciséis mil cuatrocientos noventa y siete millones quinientos setenta y seis mil doscientos veintisiete pesos (\$516.497.576.227).

i. La confrontación matemática de estas dos últimas cifras arroja la mencionada diferencia de doscientos veintiséis mil seiscientos ochenta y tres millones seiscientos treinta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos (\$226.683.637.288.00), la cual reclama alguna breve referencia jurídica. En efecto, no obstante que no corresponda a lo cuestionado en la demanda que se examina, se observa que la diferencia de sumas entre la que se adiciona en la parte del computo del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación en lo acusado del artículo 1o., y la que se señala en la ley de Apropiaciones en la parte acusada del Artículo 2o., ambos de la Ley 17 de 1992, por la suma doscientos veintiseis mil seiscientos ochenta y tres millones seiscientos treinta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos (\$226.683.637.288.00), obedece a otros proyectos y programas, con otras fundamentaciones constitucionales, legales y económicas, diferentes de las partidas que expresan la operación presupuestal y financiera que se analiza.

En primer lugar se encuentra que esta suma también comprende al numeral 4101 Servicio de la Deuda, Aportes e inversiones financieras, ordinal 004 Aportes a organismos nacionales, Subprograma 007 CREDITO A LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS-FONDO NACIONAL DEL CAFE, por la suma de ciento setenta y un mil cuatrocientos ochenta y seis millones

cuatrocientos treinta y siete mil doscientos ochenta y ocho pesos (\$171.486.437.288.oo), atendidos con el recurso 09 de Crédito Externo Contratado por la suma de ciento nueve mil doscientos millones de pesos (\$109.200.000.000.oo), y con los recursos 29 Valor en pesos de los instrumentos colombianos en el exterior, por treinta y un mil ciento cuarenta y tres millones doscientos dieciocho mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos (\$ 31,143.218.644.oo), y 69 Valor en pesos de los Instrumentos Colombianos al Portador en el Exterior – sin situar Fondos, también por treinta y un mil ciento cuarenta y tres millones doscientos dieciocho mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos (\$31,143.218.644.oo). Se observa que este tipo de préstamos los puede decretar la Nación de conformidad, con lo dispuesto por la ley. (art. 85 de la Ley 38 de 1985, Dto. No. 1945 de 1992).

En segundo lugar, la mencionada diferencia también corresponde a la suma de siete mil millones de pesos (\$7.000.000.000.oo), de los mismos numerales y ordinales, y al subprograma 008 PARA ENTREGAR EN CALIDAD DE PRESTAMO A LA EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE BOGOTÁ PARA EL PROYECTO DEL GUAVIO, atendido con el recurso 07 correspondiente al préstamo del B.I.D. y previsto en el numeral 1037 del ordinal 1o. del artículo 1o. de la Ley 17 de 1993. Desde luego, este tipo de préstamos que puede decretar la Nación en favor de las entidades territoriales y de sus entidades descentralizadas, encuentra fundamento constitucional en el artículo 85 de la Ley 38 de 1985, orgánica del presupuesto Nacional.

En las mismas condiciones se encuentra que la mencionada diferencia corresponde a similares préstamos de la Nación a Interconexión Eléctrica (ISA) para el Proyecto Complementario de Transmisión por otros siete mil millones de pesos (\$7.000.000.000.oo), atendido con recursos del B.I.D.; al Fondo Aeronáutico Nacional -FAN-, para la adquisición de equipo de seguridad aeroportuaria de conformidad con sus obligaciones legales contenidas en el estatuto de creación de la entidad, por la suma de dos mil seiscientos nueve millones seiscientos mil pesos (\$2.609.600.000.oo), atendido con crédito externo del préstamo de la Nación y el K.F.W; al Municipio de Cali para la adquisición de equipos de extinción de incendios forestales por cuarenta y seis millones seiscientos mil pesos (\$46.600.000.oo), atendido con recursos del mismo préstamo anterior; a la Empresa de Transporte Masivo del Valle del Aburrá para financiar gastos del proyecto Tren Metropolitano de Medellín, por la suma de siete mil setecientos veinticinco millones de pesos (\$7.725.000.000.oo), atendido con recursos del crédito interno nacional de la emisión de Títulos de Deuda Pública Clase B

(Ley 51 de 1990, art. 6o. literal B.) y, a CARBOCOL para el pago del servicio de la deuda, por treinta mil ochocientos dieciséis millones de pesos (\$30.816.000.000.00), atendido por el mismo recurso proveniente de la emisión de Títulos de Deuda Pública, decretada por la Ley 51 de 1990, en su artículo 6o. literal B. y distinguido con el Numeral 1038 del artículo 1o. de la ley 17 de 1992. Se observa que estos gastos también encuentran fundamento legal en el artículo 85 de la Ley 38 de 1985.

Se debe precisar que esta última cifra de treinta mil ochocientos dieciséis millones de pesos (\$30.816.000.000.00), que está prevista para el pago directo de la deuda externa de CARBOCOL y que se halla financiada con recursos del crédito interno nacional por emisión de Títulos de Deuda Pública Clase B. con fundamento en la Ley 51 de 1991, en ningún modo corresponde a cualquiera los recursos que se incorporan en la partida del numeral 0045 del artículo 1o. de la Ley 17 de 1992, denominada “Recursos de Crédito Externo de Carbocol a subrogar por la Nación de conformidad con la Ley 51 de 1991”, y que comprende la varias veces citada cifra de quinientos dieciséis mil cuatrocientos noventa y siete millones quinientos setenta y seis mil doscientos veintisiete pesos (\$516.497.576.227.00). Esta última cantidad, como se puede deducir de una simple operación matemática y de la lectura de la ley en relación con el Decreto 1646 de 1992, por el que se liquida el Presupuesto General de la Nación, es el resultado de sumar los trescientos cincuenta y nueve mil tres millones novecientos ochenta y ocho mil trescientos treinta y nueve pesos (\$359.003.988.339.00), correspondientes a la “Capitalización de CARBOCOL- Ley 51 de 1991 y suscripción de bonos obligatoriamente convertibles en acciones, mediante subrogación por la nación de créditos externos contratados por CARBOCOL”, con los ciento cincuenta y siete mil cuatrocientos noventa y tres millones quinientos ochenta y siete ochocientos ochenta y ocho pesos (\$157.493.587.888.00), correspondientes al llamado técnicamente “préstamo de la Nación a ECOPETROL con destino a la capitalización de CARBOCOL y suscripción de bonos obligatoriamente convertibles en acciones”.

En este sentido, la Ley 17 de 1992 invoca lo dispuesto por los artículos 6o. y 17 de la Ley 51 de 1991 como fundamento jurídico de la operación que se examina, tanto en la parte de la subrogación de la deuda por la Nación y en la del préstamo de la Nación a Ecopetrol, como en la parte del préstamo directo de la Nación a CARBOCOL para el pago directo de una parte de la deuda.

Así, es claro que estas cuatro últimas cifras son diferentes entre si en su disposición presupuestal y que, además, ellas encuentran exacta distribución contable dentro de las disposiciones que se ocupan de la modificación del presupuesto de 1992 y de su liquidación; en consecuencia, por estos iniciales aspectos, aquellas no son objeto de reparo de constitucionalidad alguno.

Tercera.- El Fundamento Constitucional de la Modificación Presupuestal.

a. Encuentra la Corte al respecto que el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución autoriza, para la Ley de Apropiaciones, la inclusión de partidas que se dirijan, entre otros conceptos, a la

atención del servicio de la deuda, como es el caso en el asunto de referencia, lo cual descarta de plano el supuesto vicio de inconstitucionalidad planteado por los actores.

Pero, además, en los artículos 14 y 17 de la citada Ley 51 de 1990, se autoriza a la Nación para decretar, como una modalidad de reordenamiento administrativo, la procedencia de compensaciones de cuentas y de la capitalización en entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional, cuando éstos presenten situaciones que hagan prever razonablemente, a juicio del Gobierno, que no podrán cumplir con el pago de sus obligaciones.

Las mencionadas disposiciones establecen que:

“Artículo 14. Cuando el Gobierno Nacional lo autorice, se podrán capitalizar acreencias entre entidades públicas, en los términos que convengan las partes, para lo cual quedan autorizadas por virtud de esta ley. Dicha capitalización se efectuará por el valor comercial de la acreencia, o por su valor nominal y se contabilizará como capital pagado o suscrito.”

“Artículo 17. Cuando entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional presenten perdidas acumuladas que excedan el cincuenta por ciento del patrimonio neto, excluido el superávit por valorización, o cuando se prevea razonablemente a juicio del

Gobierno Nacional, que la entidad no podrá cumplir con el pago de sus obligaciones, la Nación podrá disponer el reordenamiento, la fusión o la liquidación del respectivo ente público.”

“Para este efecto, la Nación podrá ordenar compensaciones de cuentas, capitalizaciones, daciones en pago o celebración de acuerdos de pago entre entidades públicas del orden nacional a fin de sanear las obligaciones a cargo de dichas entidades.”

Desde luego, las razones de esta atribución administrativa y contable del Gobierno Nacional, encuentran suficiente fundamento desde el punto de vista de manejo de la Hacienda Pública, ya que se relacionan, en el caso que se examina, con la satisfacción del servicio de la deuda y de la respetabilidad financiera internacional de la República.

En verdad no se presenta en este caso la pretendida violación a la Carta Política, por la supuesta ausencia de fundamento legal del gasto, en la especial modalidad de la operación contable y financiera que se ordena; por el contrario, tanto en aplicación directa de la Constitución, como por la sujeción a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 51 de 1990, bien podía el Congreso Nacional ordenar la inclusión en el compute del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación y en el Decreto ley de apropiaciones de la vigencia fiscal de 1992, las partidas correspondientes y que aparecen acusadas por los demandantes.

b. Desde otro aspecto, se observa que la Ley 17 de 1992 se dictó para modificar el Presupuesto Nacional de 1992 dentro del marco jurídico y temporal de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política y en ausencia del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual se estima por los demandantes como suficiente razón para tachar la constitucionalidad de las mencionadas expresiones.

Obsérvese que a la luz de lo dispuesto por el artículo 347 de la Carta, se autoriza la expedición de leyes de creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar el monto de gastos contemplados en la ley, y dentro de ellos, en todo caso, se encuentra el de la atención de la deuda pública contraída por entidades del orden nacional; en este sentido y por este aspecto, no se encuentra vicio de constitucionalidad que afecte la validez de las expresiones acusadas, ya que ellas forman parte de una ley de modificación del presupuesto dictada para financiar el monto de gastos contemplados por la ley de

apropiaciones.

A este respecto, la Corte señala que, en su concepto, la ausencia de la mencionada ley que incorpora al ordenamiento jurídico el llamado Plan Nacional de Desarrollo, y mientras se presentan las condiciones de tiempo y modo previstas por el artículo 341 de la Carta, no es razón para tachar de inconstitucional ni a la ley anual de presupuesto ni a las leyes que lo modifican.

En verdad, el artículo 346 de la Carta advierte que el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações deberá formularse anualmente dentro los diez primeros días de cada legislatura por el Gobierno, de tal modo que corresponda al Plan Nacional de desarrollo; empero, el artículo 341 de la Carta Política advierte que el mencionado plan se elaborará por el Gobierno con la participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, para someterlo al concepto del Consejo Nacional de Planeación integrado en los términos del artículo 340 de la misma Constitución. Oída la opinión de este Consejo, el Gobierno debe proceder a presentar el proyecto al Congreso pero dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

En este sentido, no es posible ni racional, ni se ajusta a la voluntad del Constituyente, que se exija en las condiciones del tránsito constitucional y normativo que se produce por la entrada en vigencia de la nueva Constitución, como requisito constitucional para la validez de la ley anual de presupuesto o de la ley de modificación del mismo, que éstas correspondan a un plan que aun no puede expedirse y que, en última instancia, no se ha expedido por razones propias del tránsito institucional; el cual, en algunos asuntos como el que se examina, reclama un proceso adecuado a los recursos y a las condiciones de integración y funcionamiento de las nuevas instituciones .

c. De otra parte, se observa que, tal y como fue destacado tanto por el Jefe del Ministerio Público como por el apoderado del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, se trata de una operación de subrogación de la deuda exterior de la empresa, que comporta necesariamente la capitalización de la misma en favor de la Nación y de una entidad administrativa nacional como ECOPETROL, y que lleva a la radicación, en cabeza de aquella

de las obligaciones originadas en créditos extranjeros, respecto de los cuales existen las obligaciones internacionales, constitucionales, legales y contractuales de atender a su servicio de modo cumplido y estricto.

Se destaca, además, que la operación consiste en un acomodamiento financiero de los estados económicos de la empresa que asegura, según se advierte por la exposición de motivos de la ley parcialmente acusada, que exista un verdadero flujo de caja en la empresa y que se solucione en su favor la relación de pérdidas y ganancias y se compongan racionalmente sus balances.

Se trata de superar un proceso continuado de incremento de las pérdidas, por la vía de la compensación y de la capitalización debidamente autorizadas por la Ley 17 de 1992, en los términos transcritos, para aumentar, con la subrogación de la deuda y la correspondiente suscripción de acciones, la participación de la Nación en el capital social de CARBOCOL, resultando dueña de la misma en asociado de ECOPETROL.

Así, se encuentra que no se trata de obligaciones de corto plazo y que no es necesario desembolsar inmediatamente el monto total de la cuantía capitalizada; esta operación permite que los mencionados pagos se adelanten en los plazos largos y en las condiciones previstas en dichos créditos, por lo cual la Nación tendrá la suficiente capacidad de operación para atender racionalmente las acreencias que asume directamente.

d. En este asunto se reclama la declaratoria de inconstitucionalidad de las expresiones que hacen posible por parte del Gobierno Nacional en nombre de la Nación, la atención del servicio de la deuda pública contraída por una entidad del orden nacional, con la garantía y el aval de la Nación.

Al respecto encuentra la Corte Constitucional que no asiste razón a los demandantes en sus pretensiones, como se ha visto, y que, además, no obstante mencionar varias disposiciones de la Constitución como normas que se estiman violadas, no aparece concepto de violación de varias de ellas, lo cual releva a esta Corporación del deber de consignar sus consideraciones en todos y cada uno de los supuestos cargos que se dicen formular, pero que en realidad no se encuentran fundamentados debidamente por los actores.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del Pueblo y por

mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 1o. y 2o. de la Ley 17 de 1992.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado

JAIME VIDAL PERDOMO

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Conjuez

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

