

Sentencia C-947/02

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Examen formal

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Relación de conexidad directa y específica

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Modificación

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN CONMOCION INTERIOR-Modificación

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Modificación/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Traslados o créditos adicionales

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Alcance del control en traslados o créditos adicionales

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

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Alcance/PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Alcance

El principio de legalidad del presupuesto, no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto, cuya expedición o modificación corresponde al Congreso de la República. Tal como se ha señalado, en los estados de excepción es viable que las modificaciones al presupuesto se hagan por el ejecutivo, mediante decreto legislativo, siempre y cuando en ello exista una relación de conexidad con las causas que dieron origen al respectivo estado de excepción, relación que comprende la subsidiariedad de la medida, esto es, que la finalidad que persigue no pueda ser obtenida acudiendo a los mecanismos ordinarios.

PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS EN CONMOCION INTERIOR-Adición

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Destinación de partidas

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Previsión sobre vigencias futuras

Referencia: expediente R.E. 120

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1959 de 2002, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”

Magistrado ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El señor Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional dentro del término fijado

en el artículo 214 numeral 6º de la Constitución, copia auténtica del Decreto 1959 de 2002 “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”, expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 213 Superior y en desarrollo del Decreto 1387 del 11 de agosto de 2002 que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional.

Mediante Auto de septiembre 9 de 2002, el Magistrado Sustanciador asumió competencia en el presente proceso, decretó un período probatorio de tres (3) días, ordenó comunicar la iniciación del mismo al señor Presidente de la República, así como oficiar a los señores Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público y a la señora Ministra de Defensa Nacional, fijar en lista en la Secretaría General de esta Corporación el Decreto objeto de revisión por el término de cinco (5) días para asegurar la intervención ciudadana, y correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que dentro del término de diez (10) días rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos y trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corporación a resolver sobre su constitucionalidad.

II. TEXTO DEL DECRETO

DECRETO NÚMERO 001959 DE

30 de agosto de 2002

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación

para la vigencia fiscal de 2002

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en consecuencia con las Leyes 137 de 1994, el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción

Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días;

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

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

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

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

Que el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 dispone: “Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo”;

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

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.

Adicionar los cálculos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, en la suma de QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$579.146.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	579.146.000.000
--------------------------------------	-----------------

1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	579.146.000.000
-------------------------------------	-----------------

III. TOTAL INGRESOS	579.146.000.000
---------------------	-----------------

Artículo 2°. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Efectuar las siguientes adiciones al presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2002, en la suma de QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$579.146.000.000), según el detalle que se encuentra a continuación:

ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

PROG SUBP	NACIONAL	PROPIOS
-----------	----------	---------

SECCION 1101

MINISTERIO DEL INTERIOR

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	16.000.000.000
16.000.000.000	

TOTAL PRESUPUESTO SECCION	16.000.000.000
16.000.000.000	

SECCION 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	5.000.000.000
5.000.000.000	

TOTAL PRESUPUESTO SECCION	5.000.000.000
5.000.000.000	

SECCION 1501

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	290.451.000.000
290.451.000.000	

C. PRESUPUESTO DE INVERSION	205.775.000.000
205.775.000.000	

1. CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA

PROPIA DEL SECTOR	2.850.000.000	2.850.000.000
-------------------	---------------	---------------

1. DEFENSA Y SEGURIDAD

INTERNA	2.850.000.000	2.850.000.000
---------	---------------	---------------

113 MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO

DE INFRAESTRUCTURA PROPIA

DEL SECTOR	10.000.000.000	10.000.000.000
------------	----------------	----------------

1. DEFENSA Y SEGURIDAD

INTERNA	10.000.000.000	10.000.000.000
---------	----------------	----------------

1. ADQUISICION Y/O PRODUCCION

DE EQUIPOS, MATERIALES

SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS

DEL SECTOR	167.157.000.000	167.157.000.000
------------	-----------------	-----------------

1. INTERSUBSECTORIAL DEFENSA

Y SEGURIDAD	88.416.000.000	88.416.000.000
-------------	----------------	----------------

1. DEFENSA Y SEGURIDAD

INTERNA	78.741.000.000	78.741.000.000
---------	----------------	----------------

212 MANTENIMIENTO DE EQUIPOS

MATERIALES, SUMINISTROS Y

SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR	25.768.000.000
------------------------------	----------------

25.768.000.000

100 INTERSUBSECTORIAL DEFENSA

Y SEGURIDAD	19.000.000.000	19.000.000.000
-------------	----------------	----------------

101 DEFENSA Y SEGURIDAD

INTERNA	6.768.000.000	6.768.000.000
---------	---------------	---------------

TOTAL PRESUPUESTO SECCION	496.226.000.000
---------------------------	-----------------

496.226.000.000

CTA. SUBC.	CONCEPTO	APORTE	RECURSOS	TOTAL
------------	----------	--------	----------	-------

PROG SUBP	NACIONAL	PROPIOS
-----------	----------	---------

SECCION 1601

POLICIA NACIONAL

C. PRESUPUESTO DE INVERSION	9.660.000.000	
9.660.000.000		
1. ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE		
EQUIPOS, MATERIALES SUMINISTROS		
Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR	9.660.000.000	9.660.000.000
1. DEFENSA Y SEGURIDAD		
INTERNA	9.660.000.000	9.660.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION	61.920.000.000	
61.920.000.000		
TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL	579.146.000.000	
579.146.000.000		

Artículo 3° El Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS- y la Dirección General del Presupuesto Público Nacional en desarrollo de los artículo 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, autorizará en la actual vigencia la asunción de obligaciones que afecten la vigencia futura del año 2003, hasta por el saldo del monto de los recursos provenientes del impuesto para preservar la seguridad democrática.

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

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

ALVARO URIBE VELEZ

EL Ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos; la Ministra de Relaciones Exteriores, María Carolina Barco Isakson; el Ministro del Interior encargado de las funciones del Despacho del

Ministro de Justicia y del Derecho, Fernando Londoño Hoyos; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Roberto Junguito Bonnet; la Ministra de Defensa Nacional, Martha Lucía Ramírez de Rincón; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano Sanz; el Ministro de Comercio Exterior encargado de las funciones del Despacho del Ministerio de Desarrollo Económico, Jorge Humberto Botero Angulo; el Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro; el Ministro de Comercio Exterior, Jorge Humberto Botero Angulo; la Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez White; la Ministra del Medio Ambiente, Cecilia Rodríguez González Rubio; el Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Juan Luis Londoño De La Cuesta; el Ministro de Salud, Juan Luis Londoño de la Cuesta, la Ministra de Comunicaciones, Martha Helena Pinto de Hart; el Ministro del transporte, Andres uriel Gallego Henao; la Ministra de Cultura, María Consuelo Araujo Castro,

III. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PUBLICAS

En respuesta a la invitación efectuada por esta Corporación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución, en concordancia con el artículo 11, inciso 1º del Decreto 2067 de 1991, para que si lo estimaren oportuno presentaran por escrito las razones que justifican la constitucionalidad del decreto sometido a control automático de la Corte de conformidad con el numeral 6º del artículo 214 y el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución, los Ministros del Interior, Hacienda y Crédito Público y Defensa Nacional hicieron llegar a la Corporación varios escritos cuyas consideraciones se exponen a continuación.

1. Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Luz Marina Gil García presentó escrito de intervención en representación del Ministerio de Defensa Nacional, mediante el cual solicita a la Corte se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 1959 de 2002.

En primer lugar, la interviniente señala el fundamento constitucional en materia de gasto público, (art. 345 y 346 C.P.), que contienen el denominado principio de legalidad en esta materia, conforme al cual, (i) no es posible efectuar gastos que no se encuentren previstos

en el presupuesto, y (ii) todas las partidas deben responder a una de las fuentes del gasto que están determinadas en el artículo 346 Superior.

Sin embargo, señala que conforme a lo establecido en la Constitución política, lo expuesto anteriormente es válido en tiempos de paz, pues cosa distinta, ocurre cuando el presidente de la República, atendiendo la previsiones constitucionales y legales declara el estado de excepción, porque precisamente se rompe la condición de estar en “tiempos de paz” prevista en el artículo 345 Constitucional, y debe acudir a lo establecido de manera especial para tal situación.

A juicio de la interviniente, es clara la facultad que asistió al Gobierno Nacional en la expedición del Decreto Legislativo 1959 de 2002 (Ley 137 de 1994, artículo 38, literales I y II y el Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, artículos 79 y 83) y en el marco de la conmoción interior decretada mediante el Decreto 1837 de 2002.

Afirma que la exigencia de que todas las partidas contenidas en el presupuesto deben responder a una fuente de gasto, en el asunto sometido a examen se cumplió, pues como lo establece el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto- el que declaró el estado de excepción respectivo, es la fuente que en el caso que nos ocupa es el Decreto 1387 de 2002.

Igualmente, señala la interviniente que el Decreto fue expedido con la firma de todos los Ministros, cumpliendo lo señalado en el artículo 214 de la Constitución.

Señala que dicha consideración se encuentra directamente relacionada con las causas invocadas en el Decreto 1837 de 2002, y con el Decreto 1838 de 2002, cumpliéndose así con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994, en la medida en el decreto que se examina en esta ocasión está directamente asociado a la posibilidad de conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Así mismo, señala que el Decreto 1959 de 2002 cumplió también con la previsión contenida en el artículo 81 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que dice expresamente:

“Artículo 81. 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, amenos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones.”

En efecto, señala, el artículo 1º del Decreto 1959 de 2002, dispuso la adición al presupuesto de rentas y recursos de capital de la Nación para la presente vigencia fiscal, de la suma de quinientos setenta y nueve mil cuarenta y seis millones de pesos, como ingresos corrientes de la Nación que obedecen al monto de recursos que se recibirá durante la presente anualidad por concepto del impuesto creado mediante el Decreto 1838 de 2002.

A continuación en el escrito de intervención se presenta un informe en el cual se discrimina cada una de las partidas y la destinación de las mismas, las cuales en forma sucinta son:

Ministerio del Interior

1. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

\$ 16.000 millones

Destinados a la protección de personas que se encuentran en situación de riesgo por causas relacionadas por la violencia política o con el conflicto armado interno (se incluyen gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y sus colaboradores)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. PRESUPUESTO. DE FUNCIONAMIENTO

\$ 5.000 millones

Destinados a proveer los recursos necesarios para ampliar el apoyo de fiscales, procuradores

especiales, defensores de oficio, de policía judicial y de la defensoría del pueblo.

Ministerio de Defensa Nacional

1. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

\$ 290.451 millones

Los recursos para funcionamiento se distribuyen así:

1) Gastos de personal:

*\$8.617 millones destinados a atender las remuneraciones del personal –soldados profesionales, suboficiales y oficiales.

2) Gastos Generales:

*\$ 276.834 millones que se distribuyen así:

– \$167.000 millones para adquisición de combustibles, municiones y dotaciones de soldados.

-\$57.000 millones para adquirir las dotaciones, material de intendencia y munición de los 10.000 soldados regulares nuevos.

-\$45.000 millones para adquisición de repuestos y mantenimiento de las aeronaves de las tres fuerzas militares.

-\$7.000 millones para la adquisición de equipos de comunicaciones e inteligencia y equipos técnicos y humanos para los grupos GAULA de las Fuerzas militares y la Policía nacional.

3) Transferencias:

*\$5.000 millones: destinados para el plan de desmovilización de agentes generadores de violencia -grupos guerrilleros y autodefensas armadas ilegales-.

C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

\$ 205.775 millones

Los \$ 205.8 millones adicionados para la inversión del Ministerio de Defensa se detallan así:

101- DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA: \$2.852 millones.

Con estos recursos se construirán las instalaciones y la dotación de los batallones de alta montaña (Farallones y Chiscas) y los alojamientos para las brigadas móviles que se crean.

113- MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR: \$10.000 millones.

101- DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA: \$10.000 millones.

Con estos recursos se fortalecerá el programa de mantenimiento mayor a las aeronaves de las fuerzas militares.

211- ADQUISICIÓN Y/O PRODUCCIÓN DE EQUIPOS, MATERIALES SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR: \$167.157 millones.

100- INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD: \$ 88.416 millones.

101- DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA: \$78.741 millones.

Con estos recursos se podrá adquirir material de guerra, equipos de comunicaciones, equipos de transporte, equipos de movilidad táctica y munición, entre otros.

212- MANTENIMIENTO DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR:

\$25.768 millones.

100- INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD: \$19.000 millones.

101- DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA: \$6.768 millones.

Estos recursos se destinan a efectuar la reparación y mantenimiento mayor de las unidades a flote, mantenimiento mayor de armamento y el mantenimiento mayor de las aeronaves.

Policía Nacional

A. PRESU. DE FUNCIONAMIENTO \$52.260 millones

Los recursos para funcionamiento se distribuyen así:

1) Gastos de personal.:

*\$4.260 millones destinados a atender las remuneraciones por efecto de la incorporación anticipada de 5.000 alumnos que han de fortalecer el pie de fuerza.

2) Gastos Generales

*\$48.000 millones que se distribuyen así:

- \$33.000 millones para mantener en términos reales las apropiaciones del año 2001 y con ello garantizar la adquisición de las mismas cantidades de bienes y servicios requeridos por

la Policía en el año 2001, especialmente en lo referente a combustibles, municiones y dotaciones del personal uniformado.

- \$15.000 millones para adquirir el material de intendencia y munición de los 10.000 carabineros nuevos que se incorporan.

C. PRESU. DE INVERSIÓN \$9.660 millones

211- ADQUISICIÓN Y/O PRODUCCIÓN DE EQUIPOS, MATERIALES SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR: \$9.660 millones.

101-DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA: \$9.660 millones.

Con estos recursos se adquirirá y mantendrá equipos de armamento, equipos de comunicaciones, equipo automotor y se fortalecerán los grupos especiales.

2. Ministerio de Hacienda y crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso de la referencia para solicitar la declaratoria de exequibilidad del decreto legislativo bajo examen.

Señala en primer lugar que desde el punto de vista formal, el decreto objeto de revisión cumple a cabalidad con los requisitos constitucionales, por las siguientes razones:

- “El Gobierno nacional, por medio del Decreto 1387 del 11 de agosto de 2002, declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir de la vigencia del mismo”.

- El Decreto 1959 de 2002 en su parte considerativa, se refiere a algunas de las medidas adoptadas en razón de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, de conformidad con los Decretos 1837 y 1838 de 2002.

- El decreto sometido a examen fue expedido dentro del plazo que se fijó en el Decreto 1837 de 2002 mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior y es desarrollo del mismo.

- Se encuentra suscrito por el Presidente de la República y los dieciséis (16) Ministros de

Estado.

Así las cosas, señala que se configura como requisito de validez de los decretos legislativo que se profieran al amparo de la Conmoción Interior, “que las medidas en ellos adoptadas tengan como finalidad exclusiva la de conjurar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan”.

Afirma, que con Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, se declaró el Estado de Conmoción Interior, y en sus considerandos, se manifestó “que todas las personas tienen que hacer un significativo esfuerzo tributario para poner al Estado en condiciones de garantizar la seguridad ciudadana en vastas zonas de su territorio, hoy desamparadas, con pie de fuerza, equipos de comunicación, dotación y medios militares y de policía adicionales a los hoy limitados e insuficientes de que dispone”.

Señala que, igualmente, se expuso, “que dada la grave situación fiscal del país, la Nación no cuenta en la actualidad con los recursos necesarios para financiar la fuerza pública y las demás instituciones del Estado que deben intervenir para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, motivo por el cual es necesario imponer y recaudar nuevas contribuciones fiscales”.

Así mismo, comenta que el citado decreto, plantea que “los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación, no son suficientes para sufragar los gastos que demanda el Estado de Conmoción Interior, por lo cual es necesario adicionar y modificar la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2002”.

Precisamente, agrega, lo anterior exige recursos adicionales que no estaban contemplados en el presupuesto regular de la Nación, razón por la cual surge la necesidad de obtener nuevas fuentes de financiamiento con el fin de no deteriorar el actual panorama fiscal.

Concluye este punto, afirmando que “hay urgencia en encontrar recursos, que financien las acciones que el Gobierno Nacional está realizando, para preservar seguridad democrática al pueblo colombiano”.

En cuanto a la necesidad y proporcionalidad de las medidas, afirma que los recientes hechos de deterioro del orden público han puesto de presente que el pie de fuerza es insuficiente

para enfrentar el conflicto armado del país, esto a pesar del esfuerzo de los últimos años, encaminado a aumentar y profesionalizar la fuerza pública, pues se ha demostrado que la escasa movilidad de ésta, por falta, precisamente de recursos, ha impedido que se acuda con prontitud a los sitios de enfrentamiento, “manteniendo la debilidad en la capacidad de reacción y de combate”.

Adicionalmente, agrega, hay ciertos rubros que tienen un peso significativo en el gasto del sector y cuyos precios aumentan notablemente, tales como, el combustible, los repuestos y los elementos importados, entre otros.

Conforme a esta argumentación, señala el interviniente, “el Gobierno Nacional tiene como objetivo primario, alcanzar una más amplia y eficaz cobertura de fuerza pública en todo el territorio nacional”. Ello, amerita que se adopten simultáneamente las siguientes medidas:

- “Incrementar el pie de fuerza de las Fuerzas Militares, a partir de la prolongación del tiempo de servicio de diez mil soldados regulares.

- * Aumentar el pie de fuerza de la Policía Nacional, incorporando diez mil nuevos miembros del cuerpo de Carabineros, que tendrán como tarea reforzar la seguridad en las zonas rurales de los pequeños municipios del país.

- * Crear dos brigadas móviles anuales durante los próximos cuatro años, con el fin de incrementar la capacidad de reacción de las Fuerzas Militares.

- * Fortalecer las fuerzas especiales contra el terrorismo urbano, para neutralizar su asentamiento en las principales ciudades.

- * Organizar una nueva fuerza de apoyo, que incorporará anualmente cien mil soldados y policías durante cuatro años, para ampliar el cubrimiento territorial de la Fuerza Pública.

* Organizar redes de ciudadanos, para que cooperen de manera activa con las autoridades en la prevención a lo largo de las carreteras del país, así como en las zonas urbanas.

* Mejorar el alistamiento de la aviación de las diferentes fuerzas y aumentar sustancialmente el número de horas de vuelo de los distintos tipos de aeronaves, con el fin de mejorar la movilidad y la capacidad de reacción del Estado frente a las acciones de los grupos violentos.

* Reforzar los programas de lucha contra el secuestro, los organismos de inteligencia del Estado y la lucha contra las finanzas de la guerrilla.

* Ampliar el programa para promover la desmovilización y el sometimiento a la Ley de los integrantes de grupos armados ilegales, se reforzarán los programas para el otorgamiento de recompensas a la ciudadanía por información que conduzca a la prevención del delito y a la captura de los delincuentes, y los programas de comunicaciones y de acciones psicológicas.

* Adicionar recursos para el fortalecimiento de las funciones a cargo de fiscales y procuradores especiales, defensores de oficio para sindicatos de terrorismo, de la Policía Judicial y la investigación criminal. Adicionalmente, es necesario reforzar las oficinas de Derechos Humanos y DIH en la Fuerza Pública”.

Por otra parte, señala que la adición al presupuesto actual y su correspondiente financiamiento no pueden someterse al trámite normal de un proyecto de ley, el cual implica “necesariamente tramitar dos proyectos de ley, uno encaminado a tener una fuente cierta de recursos y el otro, encaminado a realizar la correspondiente adición y modificación de la Ley

Anual de Presupuesto”, pues es un trámite demorado y es necesario fortalecer lo más pronto posible la fuerza pública y las demás entidades del Estado que deben “intervenir en la lucha contra las bandas criminales”.

Finalmente, el interviniente se refiere a las modificaciones al Presupuesto General de la Nación, las cuales en circunstancias normales, señala, deben ser realizadas por el Congreso de la República, sin embargo, añade, “a la luz de la Constitución Política, en los casos señalados en el artículo 213 y específicamente en tiempos en que sea decretado el Estado de conmoción Interior, el Presidente de la República puede modificar el Presupuesto de Rentas como el de gastos.”

Señala que de conformidad con la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, el Ejecutivo tiene la facultad de modificar el presupuesto durante el Estado de Conmoción Interior. Facultad que también ha sido prevista por las normas que regulan nuestro sistema presupuestal, artículo 352 Superior. Así mismo, afirma, que en el artículo 79 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, determinan que tales modificaciones podrán ser realizadas por el Congreso o por el Gobierno.

Así las cosas, concluye, “al tenor de las norma referidas y en el marco del Estado de Conmoción Interior decretada mediante el decreto 1837 de 2002, es clara la facultad que asistió al Gobierno Nacional en la expedición del Decreto 1959 de 2002”.

En el escrito de intervención también se presenta un informe mediante el cual se describen los usos que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional darán a los recursos que se adicionan al Presupuesto General de la Nación a través del decreto que en esta ocasión es objeto de revisión.

Este informe ya fue reseñado en el numeral anterior.

3. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Ana Belén Fonseca Oyuela, en representación del Ministerio del Interior, dentro de la oportunidad legal prevista presentó escrito de intervención en defensa de la constitucionalidad del Decreto 1959 de 2002.

Señala que de acuerdo con el artículo 213 Superior y los artículos 83 y 84 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto-, y los literales I y II del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 -Ley Estatutaria de los Estados de Excepción-, es “facultad del Gobierno Nacional, en estados de excepción, modificar directamente el Presupuesto General de la Nación, con el fin de adoptar las medidas económicas tendientes a conjurar la crisis o disminuir sus efectos. Es decir, se trata de una facultad excepcional que lo autoriza a tomar las medidas de esta misma naturaleza para situaciones extraordinarias como es el caso de un estado de conmoción interior”.

Enseguida, advierte que la declaratoria de Conmoción Interior, efectuada mediante el Decreto 1837 de 2002, es una figura excepcional a la cual recurrió el legislador extraordinario con el fin de responder y contrarrestar la situación crítica de inseguridad por la que atraviesa el país y que ha conllevado a una perturbación del orden público que atenta contra la autoridad democrática, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia.

“Bajo este contexto, el Gobierno, en forma ineludible como una de las medidas inmediatas para prevenir actos terroristas e infames expidió el Decreto 1959 de 2002, por el cual se adiciona el presupuesto General de la Nación, para proveer y fortalecer los recursos de las fuerzas militares, de policía y alas demás entidades del Estado que deben intervenir a efectos de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus consecuencias”.

Señala que el decreto que se examina, tiene como fuente el Decreto 1387 de 2002, “por el cual se declaró el estado de conmoción interior”, en cuya parte motiva se evidencia que los recursos apropiados en el Presupuesto General de la nación, son insuficientes para sufragar los gastos que demanda el estado de excepción, razón por la cual se hace necesario adicionar y modificar la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2002.

En consecuencia, agrega, el Decreto 1959 de 2002, es consecuencial con las previsiones del decreto fuente, “en el sentido que con la adición al Presupuesto General de la Nación se invertirían tales recursos en el mejoramiento, mantenimiento, adquisición y/o producción de equipos, maquinaria y todo aquello relacionado con la infraestructura, defensa y seguridad interna, entre otros, de los sectores y entidades comprometidos en repeler, contrarrestar y

disminuir la mencionada crisis. Adicionalmente, es preciso señalar que una de las finalidades de los recursos es contrarrestar las amenazas que contra los representantes de la democracia regional como los gobernadores, alcaldes, y miembros de las corporaciones públicas de elección popular viene profiriendo los grupos armados al margen de la ley”.

En efecto, precisa, con los recursos que se adicionan al presupuesto se pretende, precisamente, restaurar la gobernabilidad, garantizar el pleno ejercicio de la democracia y por ende la institucionalidad.

Así las cosas, señaló existe una estrecha y armónica conexidad entre el decreto mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción y el decreto que se examina, en la medida en que este último tiene como objetivo desarrollar una de las finalidades que se propuso el Gobierno para hacer frente a la grave situación de orden público que se enfrenta en casi todo el territorio nacional. Cita apartes de la sentencia C- 488 de 1992, C-416 de 1993 y C- 772 de 1998, en donde precisamente la facultad que tiene el Presidente de la República para efectuar modificaciones en el Presupuesto general de la Nación, siempre y cuando éstas sean requeridas para financiar las erogaciones que tiene como fin conjurar la alteración del orden público y se utilicen para este cometido.

Concluye la interviniente, que “no obsta decir también que como quiera que la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, la modificación introducida al Presupuesto General de la Nación con el Decreto 1599 de 2002, está determinada por la existencia de condiciones previas y objetivas que ameritaron la declaratoria de conmoción interior, por ello, la adición de rubros cumple con una finalidad específica y dentro de un período limitado, buscando con ello ajustarlo a la atención de circunstancias especiales”.

“En este orden, el Decreto 1599 de 2002 “Por el cual se adiciona el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”, tal como lo establecen los artículos 83 y 84 del estatuto Orgánico de Presupuesto, tiene como fuente y soporte el decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, por medio del cual previamente evaluada la condición de perturbación del orden público, el Ejecutivo en uso de legítimas facultades declaró el estado de conmoción interior (art. 213 C.P.).

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de sus funciones constitucionales, el señor Procurador General de la Nación, emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 1959 de 2002.

Por el aspecto de forma, el concepto fiscal encuentra que el Decreto 1959 de 2002 cumple con los requisitos exigidos en los artículos 213 y 214 de la Constitución Política. En efecto, señala, el decreto aludido, fue expedido en desarrollo del Decreto 1837 del mismo año, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior, lleva la firma del Presidente de la República y la de todos sus ministros, fue dictado dentro del límite temporal de la declaratoria de conmoción interior, es decir, los noventa (90) días a la que alude el artículo 1° del Decreto 1837 de 2002.

Enseguida, se afirma que la Constitución Política consagra el principio de legalidad respecto a la expedición, modificación y adición del presupuesto, según el cual sólo al Congreso de la República en tiempos de paz, le corresponde emitir la ley anual de presupuesto que contiene el estimado total de los ingresos y gastos de la Nación (art. 345 C.P.). Lo anterior no significa que se desconozca que el Gobierno juega un papel preponderante, pues “la preparación y ejecución del mismo le corresponde, y como tal, al Congreso le está prohibido aumentar las partidas de gasto presentadas por el Gobierno, ni incluir nuevas, sin autorización expresa de ministro del ramo (artículo 351 de la Constitución), sin que ello implique que el congreso de la República carezca de iniciativa de gasto, tal como lo señalara la Corte Constitucional en sentencia C-290 de 1996.”

Sin embargo, lo anterior deja de tener aplicación, señala, cuando las circunstancias y los acontecimientos hacen que el Gobierno Nacional declare uno de los estados de excepción establecidos en la Constitución (art. 212, 213 y 215), lo cual amerita que el Estado haga una transformación transitoria de las funciones asignadas a algunos de sus órganos, especialmente al Legislativo y al Ejecutivo, para retornar a la institucionalidad.

Precisa, que en materia presupuestal se altera esa asignación de competencias, pues el Ejecutivo cuando exista necesidad para ello, en razón de las causas que originaron la declaración de uno de los estados de excepción, puede asumir la competencia para modificar el presupuesto nacional.

Afirma que la facultad de modificar el presupuesto cuando se declare el Estado de

Conmoción Interior, está expresamente reconocida en el artículo 38, literal II) de la Ley 137 de 1994 -Estatutaria de los Estados de Excepción-, precepto que fue declarado exequible en la sentencia C-179 de 1994. Así mismo, la Corte, con anterioridad a la expedición de la Ley 137 de 1994, ya había analizado la constitucionalidad de esa competencia, en la sentencia C-206 de 1993.

Afirma que esta Corporación reiteradamente ha manifestado, que el Gobierno Nacional tiene competencia para modificar el presupuesto durante los estados de excepción, siempre que la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración, o dicho en otros términos, cuando ella, sea requerida para financiar las erogaciones destinadas a conjurar la alteración de orden público y se utilicen para tal fin. (Sentencias C-488 de 1992, C-069, C-073, C-206 y C-416 de 1993, C-179 de 1994, C330 de 1999 entre otras).

En el mismo sentido, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, así lo establece.

Concluye este punto, manifestando que “es clara la facultad de modificar el presupuesto nacional por parte del Gobierno Nacional durante el estado de conmoción interior, siempre y cuando, se reitera, se cumpla con los requisitos de necesidad, finalidad, proporcionalidad y eficacia, propios de las medidas legislativas que deben adoptarse en estos casos, requisitos que se analizan a continuación.”

Por otro lado, señala que el artículo 345 de la constitución Política debe ser entendido en toda su integridad, es decir que cuando éste señala que 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, también el legislador extraordinario debe cumplir con ese mandato y con las demás disposiciones reguladas en la Ley Orgánica del Presupuesto.

Afirma que el Decreto 1838 de 2002 estableció “un impuesto al patrimonio para conjurar la crisis existente, tributo que no estaba contemplado en el presupuesto anual de la presente vigencia, lo que significa el recaudo de manera inmediata de cuantiosos recursos para atender las necesidades presupuestales con ocasión de la declaración de conmoción interior y que, como tal, deben quedar incorporados, con el fin de adecuarse a las disposiciones

constitucionales y legales que regulan esta materia.”

En estos términos, es el Decreto 1959 de 2002 -que adiciona el Presupuesto General de la Nación-, el mecanismo constitucional y legalmente admisible para incorporar los recursos provenientes del impuesto al patrimonio con destino a preservar la seguridad democrática y cumplir así con el fin del presupuesto, cual es el de ser instrumento para el cumplimiento de los planes y programas estatales, para igualmente ejercer el control político y fiscal del recaudo y la destinación de los recursos al fin perseguido, que tal como se señalará por este Despacho a propósito de los Decretos 1838 y 1885 de 2002, no son sólo los que expresamente se señalan en el Decreto 1838, sino en el Decreto 1837 de 2002, a través del cual se declaró la conmoción.”

De las pruebas allegadas al expediente, agrega, se encuentra el informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que se discrimina cada una de las partidas y la destinación de las mismas, y que tiene como fin precisamente conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. En este orden, se considera ajustado a la Constitución el Decreto 1959.

Concluye el Procurador señalando que ese Despacho “... considera, entonces, que la adición del Presupuesto General de la Nación del 2002, guarda una estrecha relación con las causas que originaron la expedición del Decreto 1837 de 2002. En efecto, en el Decreto 1837 de 2002, se expone como una de las causas de la declaración de conmoción, la multiplicación de la actividad de las organizaciones armadas ilegales en la comisión de delitos de lesa humanidad junto con la amenaza a las autoridades políticas regionales, causa ésta que, en concepto de este Despacho, justificaba por sí sola la declaración del estado de conmoción y en el Decreto 1838 se establece que es necesario -proveer en forma inmediata recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir para conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos”, razón por la que se decretó el impuesto a la seguridad democrática.”

No obstante lo dicho en precedencia, precisa el jefe del Ministerio Público que en concepto No. 3017 del 19 de septiembre de 2002, solicitó a la Corte Constitucional condicionar la declaración de exequibilidad del decreto que creó el impuesto a la seguridad democrática como la del decreto que lo modificó, a la creación por parte del Gobierno Nacional de un

fondo especial al que se debían destinar los recursos que se recauden por concepto de dicho gravamen.

En consecuencia, para la vista fiscal, la modificación al presupuesto que se realiza a través del Decreto 1959, también ha debido referirse a la creación de dicho fondo, modificando así el presupuesto de rentas, uno de cuyos componentes son, precisamente, los fondos especiales previstos en el artículo 11, literal a) del Decreto 111 de 1996.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corporación es competente para revisar la constitucionalidad del presente decreto legislativo, de conformidad con lo previsto en los artículos 214 numeral 6º y 241 numeral 7º de la Constitución Política, como quiera que fue expedido en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 213 de la Constitución y en desarrollo del Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional.

2. Examen sobre la constitucionalidad del Decreto 1959 de 2002

Mediante Decreto 1837 de agosto 11 de 2002 el Presidente de la República declaró el estado de conmoción interior de que trata el artículo 213 de la Constitución, en todo el territorio nacional. A su vez, mediante Decreto Legislativo 1838 de 2002, se creó "... un impuesto especial destinado a atender los gastos del presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática". A través del Decreto 1959 de 2002 se adiciona el presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2002, con el propósito de incorporar en él, tanto las rentas derivadas del mencionado impuesto que se recaudarán en el presente año, como los gastos que se atenderán con cargo a las mismas. Del mismo modo, se dispone que las autoridades competentes autorizarán la asunción, para este año, de obligaciones que afecten la vigencia futura del 2003, hasta por el saldo del monto de los recursos provenientes del impuesto.

En ese contexto procede la Corte al análisis sobre la constitucionalidad del Decreto 1959 de 2002.

2.1. Examen formal

El decreto legislativo examinado cumple con los requisitos formales previstos en los artículos 213 y 214 de la Constitución, por cuanto fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 1837 del 11 de agosto de 2002, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional; lleva la firma del señor Presidente de la República y de todos sus Ministros y fue expedido el día 30 de agosto de 2002, es decir, dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior.

En la medida en que el Decreto 1959 de 2002 tiene un alcance complementario en relación con el Decreto 1838 de 2002, sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció esta Corporación, su relación de conexidad con los motivos que sirvieron de base para la declaración del estado de conmoción interior está estrechamente ligada a la de ese decreto, y en su motivación se limita a agregar que, como quiera que en desarrollo del estado de conmoción interior se han creado nuevas rentas y que es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las fuerzas militares y de policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para 2002.

De este modo, estima la Corte que se encuentran satisfechos los requisitos de forma previstos en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 para la expedición de los decretos legislativos que se dicten en desarrollo de las facultades de los estados de excepción.

2.2. Examen material

El estudio sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que se expidan en desarrollo de las facultades previstas en la Constitución para el estado de conmoción interior comporta un examen acerca de su relación de conexidad directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del respectivo estado de excepción. Adicionalmente, es necesario verificar que tales decretos sean compatibles con los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 10, 11 y 13 de la Ley 137 de 1994.

Sin embargo, como ya se anotó, ese análisis, en relación con la creación del impuesto y la destinación de los recursos por él generados al objetivo de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, en lo esencial, se cumplió cuando la Corte realizó el control sobre la constitucionalidad del Decreto 1838 de 2002, por medio del cual se creó el impuesto a cuya incorporación en el presupuesto General de la Nación atiende la norma que ahora estudia la Corte.

En efecto, mediante Sentencia C-876 de 2002 la Corte encontró que “... el establecimiento de un impuesto destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática es una consecuencia directa de la declaratoria del estado de conmoción interior y que la medida responde de manera concreta y específica a la necesidad de asegurar el financiamiento de la fuerza pública y de las demás entidades del Estado que deben intervenir, de conformidad con las determinaciones que adopte el Gobierno para lograr el restablecimiento del orden público.”

Ahora se trata de incorporar esos recursos al Presupuesto General de la Nación a efectos de que puedan ser ejecutados por las distintas entidades llamadas a participar en el proceso de recuperación del orden público, y corresponde a la Corte verificar si tal incorporación es congruente con los motivos que sirvieron de fundamento a la declaratoria del estado de conmoción interior y con las finalidades para las cuales se justificó la creación del impuesto especial, expresadas en los decretos 1837 y 1838 de 2002.

Para el efecto, la Corte se referirá, en primer lugar, a la modificación del presupuesto General de la Nación en ejercicio de las facultades de los estados de excepción, y en ese contexto, al principio de subsidiariedad predicable de las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, para examinar luego, en concreto, las disposiciones del decreto legislativo que contemplan las modificaciones al presupuesto.

1. La modificación al presupuesto de rentas y gastos

De acuerdo con el literal II) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, durante el estado de conmoción interior el Gobierno tendrá la facultad de modificar el Presupuesto General de la Nación. A su vez, el artículo 83 del estatuto orgánico del presupuesto, que corresponde a los

artículos 69 de la Ley 38 de 1989 y 36 de la Ley 179 de 1994, tal como fueron compilados por el Decreto 111 de 1996, dispone que corresponde al propio Gobierno señalar los términos en los que se efectuarán los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción. Agrega esta disposición que, en tales eventos, la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

La jurisprudencia de esta Corporación, de manera reiterada ha señalado que el Gobierno tiene competencia para modificar el Presupuesto General de la Nación durante los Estados de Excepción, "... siempre y cuando la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración."¹

Ahora bien, en los términos de las normas estatutarias y orgánicas que se acaban de citar, las modificaciones que se introduzcan al Presupuesto General de la Nación pueden ser, o traslados, o créditos adicionales.

Sobre este particular, la Corte, en Sentencia C-206 de 1993, expresó:

"En el traslado presupuestal, como se dijo, simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones.

Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos."

Por su parte, los créditos adicionales son "... aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste" ². Estas adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto, tales como las provenientes de la emisión de bonos o de nuevos impuestos.

Cuando en los estados de excepción se decreta un traslado presupuestal, la medida busca cambiar la destinación de una partidas para disponer de esos recursos para los fines propios de la respectiva situación excepcional. En tal caso el examen de constitucionalidad del correspondiente decreto legislativo debe referirse a la conexidad del traslado con la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción, así como a la necesidad y la proporcionalidad de la medida, examen que comprende tanto el estudio de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la manera como se afectan las partidas que se disminuyen.³ Ello es así porque en el mismo decreto que dispone el traslado se decide sobre la fuente, en este caso interna, de los recursos y se fija su destinación, sin que tales materias hayan sido objeto de una previa determinación por el legislador excepcional.

En el caso de los créditos adicionales que se producen en ejercicio de las facultades de los estados de excepción, en principio, la fuente de los recursos debe estar previamente determinada, y si lo fue a través de un decreto legislativo, el mismo debe haber sido objeto del control automático de constitucionalidad por la Corte.

Es lo que acontece en el presente caso. El decreto sub examine incorpora al Presupuesto General de la Nación, como crédito adicional, los recursos provenientes del impuesto especial creado mediante Decreto Legislativo 1838 de 2002. Como sobre la conexidad de tal impuesto con los motivos que generaron la declaratoria del estado de conmoción interior, su finalidad, la necesidad de decretarlo y la proporcionalidad de la medida, así como sobre la destinación de los recursos que en ella se originen a los fines del Estado de Conmoción decretado por el Gobierno, ya se pronunció la Corte, en este caso, sobre esas materias y en esta aproximación general al decreto de adición presupuestal, habrá de remitirse a la consideraciones que se realizaron en la Sentencia C-876 de 2002.

Procede, por consiguiente, la Corte, a estudiar el decreto legislativo desde la perspectiva del principio de subsidiariedad y al examen en concreto, de las adiciones al Presupuesto General de la Nación previstas en el Decreto 1959 de 2002.

1. El principio de subsidiariedad

De acuerdo con el principio de legalidad del presupuesto, no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto, cuya expedición o modificación corresponde al Congreso de la República. Tal como se ha señalado, en los estados de excepción es viable que las modificaciones al presupuesto se hagan por el ejecutivo, mediante decreto legislativo, siempre y cuando en ello exista una relación de conexidad con las causas que dieron origen al respectivo estado de excepción, relación que comprende la subsidiariedad de la medida, esto es, que la finalidad que persigue no pueda ser obtenida acudiendo a los mecanismos ordinarios.

En este caso, la incorporación de los recursos provenientes del impuesto especial creado mediante Decreto 1838 de 2002 al presupuesto debía hacerse de manera urgente, sin que, a juicio del Gobierno, fuese posible acudir al trámite ordinario de una modificación del presupuesto por el Congreso de la República, debido a la necesidad de que las entidades destinatarias de los recursos puedan, de manera inmediata, empezar a usarlos con el objetivo de superar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, al paso que el trámite en el Congreso de la República podría tomar varios meses.

Encuentra la Corte que la justificación presentada por el Gobierno para acudir al mecanismo de excepción es razonable, habida consideración de que sin la incorporación de los recursos al presupuesto, no puede darse curso a las acciones para las que los mismos se han previsto en orden a conjurar una situación de orden público que de acuerdo con el Gobierno requiere atención inmediata.

1. El análisis específico de las disposiciones del Decreto 1959 de 2002

El Decreto 1959 de 2002 consta de tres artículos, aparte del que establece su vigencia. En el primero, se dispone adicionar los cálculos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para la vigencia de 2002, con la suma estimada de recaudo del impuesto especial creado por el Decreto 1838 de 2002, por un valor de \$579.146.000.000.00. En el segundo artículo, idéntica suma se adiciona al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones, para la misma vigencia, distribuida entre las secciones presupuestales que corresponden a los Ministerios del Interior, de Hacienda y de Crédito Público y de Defensa Nacional, y a la Policía Nacional. Finalmente, el artículo tercero, dispone que las autoridades competentes autorizarán, para la

vigencia presupuestal de 2002 la asunción de obligaciones que afecten la vigencia futura del año 2003, hasta por el saldo de los recursos provenientes del impuesto para preservar la seguridad democrática.

De manera general se aprecia que la adición del presupuesto de rentas y de gastos es una condición para que los recursos generados por el impuesto especial al patrimonio puedan ejecutarse por las entidades que deben intervenir en las actividades que disponga el Gobierno para conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos. Sobre ese particular la Corte, en Sentencia C-206 de 1993, refiriéndose a las previsiones del artículo 69 de la Ley 38 de 1989, señaló que si bien, por una parte, se dispone la viabilidad de abrir créditos adicionales por el Gobierno o realizar traslados presupuestales destinados a asumir gastos ocasionados durante el estado de conmoción interior, para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el presupuesto, de tal posibilidad se desprende que, aún bajo los estados de conmoción, "... no puede haber un gasto dispuesto, por el Congreso o por el ejecutivo, por fuera del presupuesto."⁴

A través de la modificación del Presupuesto, el gobierno procura, entonces, tanto a la incorporación de las rentas como a la fijación de los gastos, para los cuales de manera general se habían previsto aquellas. Pero es claro que en ambos casos la medida de incorporación tiene un alcance apenas instrumental, por cuanto la renta estaba previamente decretada y la fijación de los gastos no puede hacerse sino con estricta sujeción a las finalidades previstas en el decreto mediante el cual se declaró la conmoción, y que de acuerdo con el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, les sirve de fuente.

La modificación del presupuesto obedece una necesidad lógica, puesto que habiéndose creado el impuesto y siendo imprescindible para la ejecución de los recursos su inclusión en el presupuesto, tal incorporación deviene imperativa.

Debe tenerse en cuenta, adicionalmente, en este caso, que en el decreto por medio del cual se declaró el estado de conmoción y, luego, en el decreto que creó el impuesto especial sobre el patrimonio, se señaló que se consideraba necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2002 por cuanto los recursos apropiados para las distintas entidades que deben intervenir para conjurar las causas de la perturbación y prevenir la extensión de sus efectos "... no son suficientes para sufragar los gastos que

demanda el Estado de Conmoción Interior...”⁵ De hecho, el impuesto especial fue concebido para la atención de “... los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática.”⁶

Resulta claro, entonces, que en concepto del Gobierno la atención de la situación que condujo a la declaratoria del estado de conmoción interior requiere de la acción conjunta de varias entidades del Estado, obrando cada una en el ámbito de sus competencias y según sus disponibilidades presupuestales. Y que para el efecto era necesario adicionar en el presupuesto de cada una, los recursos que previsiblemente requieren para asumir las responsabilidades que se derivan del estado de excepción declarado, bien sea para la atención de nuevos frentes de acción o para el incremento de las tareas que habían venido desarrollando en esos campos, o para mantener y fortalecer la capacidad operativa de la fuerza pública.

La incorporación de esos recursos al Presupuesto General de la Nación, es, adicionalmente, como lo señala el señor Procurador General de la Nación en su concepto, un mecanismo que permite que se cumplan las finalidades propias del presupuesto, cuales son las de servir de instrumento para el cumplimiento de los planes y programas estatales y permitir que se ejerza el control político y fiscal sobre la recaudación de los recursos y su destinación al fin perseguido.

Así, en general, los recursos se destinan de la siguiente manera: ⁷

- Al Ministerio del Interior, \$16 mil millones para “... los programas de protección de personas que se encuentran en situación de riesgo por causas relacionadas por la violencia política o con el conflicto armado interno dentro de las que se incluyen los representantes de la democracia regional tales como gobernadores, alcaldes, diputados concejales y sus colaboradores.”

Esta partida resulta congruente con la motivación del Decreto 1837 de 2002, en la cual se expresó que entre los factores de grave perturbación del orden público se encontraba el incremento en la actividad de grupos criminales en delitos tales como masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos,

así como en los ataques y amenazas a los legítimos representantes de la democracia regional, los gobernadores, los alcaldes, diputados y concejales y sus colaboradores. La Corte en la Sentencia C-802 de 2002 estableció que tales hechos se encontraban acreditados y avaló la valoración realizada por el gobierno en torno a la capacidad de los mismos para generar una grave perturbación del orden público.

- Al Ministerio de Defensa Nacional, en funcionamiento, un total de \$290.451 millones, discriminados en gastos de personal, \$8.617 millones, que "... corresponden a las remuneraciones del personal de soldados profesionales, suboficiales y oficiales requeridos para la puesta en marcha de dos brigadas móviles que se activan a partir del mes de octubre"; transferencias, \$5.000 millones, "... para el plan de desmovilización de agentes generadores de violencia" y gastos generales, \$276.834 millones, con la finalidad de mantener en términos reales las apropiaciones del año 2001 y con ello garantizar la adquisición de las mismas cantidades de bienes y servicios requeridos por las fuerzas en el año 2001, especialmente en lo referente a combustibles, municiones y dotaciones de soldados; adquirir las dotaciones, material de intendencia y munición de los 10.000 soldados regulares nuevos; adquisición de repuestos y mantenimiento de las aeronaves de las tres fuerzas, con el fin de elevar los niveles de alistamiento que las nuevas circunstancias de orden público requieren; el fortalecimiento de la lucha contra el secuestro, recursos que se invertirán en la adquisición de equipos de comunicaciones e inteligencia.

- Para inversión en el Ministerio de Defensa se destinan \$205.775 millones, para la construcción de las instalaciones y la dotación de los batallones de alta montaña (Farallones y Chiscas) y los alojamientos para las brigadas móviles que se crean en desarrollo del programa de fortalecimiento de la Fuerza pública; para fortalecer el programa de mantenimiento mayor de armamento y de las aeronaves de las fuerzas militares, para alcanzar los niveles de alistamiento requeridos en las actuales circunstancias de orden público; para la adquisición de material de guerra, equipos de comunicaciones, equipo de transporte, equipos de movilidad táctica y munición entre otros.

- A la Policía Nacional, en el presupuesto de funcionamiento, se destinan \$52.260 millones, con el objeto de atender, en gastos de personal, las remuneraciones por efecto de

la incorporación anticipada de 5,000 alumnos que han de fortalecer el pie de fuerza dentro del programa de 10,000 carabineros; y en gastos generales, la necesidad de mantener en términos reales las apropiaciones del año 2001 y con ello garantizar la adquisición de las mismas cantidades de bienes y servicios requeridos por la Policía en el año 2001, especialmente en lo referente a combustibles, municiones y dotaciones del personal uniformado. Así mismo, con esos recursos se atenderá la adquisición de el material de intendencia y munición de los 10.000 carabineros nuevos que se incorporan.

- En el presupuesto de inversión de la Policía Nacional se adicionan recursos para la adquisición y mantenimiento de equipos de armamento, de comunicaciones, de transporte, así como para el fortalecimiento de los grupos especiales.

Observa la Corte que los recursos asignados al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional responden a la necesidad, manifestada por el Gobierno y avalada por la Corte en la Sentencia C-876 de 2002, de asegurar una adición presupuestal para el año 2002, con el propósito de desarrollar, por una parte, un “Plan de Choque” que permita enfrentar de manera adecuada el incremento registrado en la actividad de los grupos al margen de la ley, y por otra, asegurar el normal funcionamiento de las fuerzas armadas en lo que resta del año.

Sobre la destinación de los recursos a esos fines, la Corte, en la sentencia C-876 de 2002 expresó que los considerandos de los Decretos 1837 y 1838 resultan suficientemente explícitos sobre la necesidad de establecer un impuesto destinado a financiar los Gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para la preservación de la seguridad democrática.

Como presupuesto para el examen de constitucionalidad de la creación del impuesto especial, la Corte se pronunció sobre la destinación prevista para los recursos, que es la que se concreta con la asignación de las partidas que ahora son objeto de revisión, y en particular expresó que “[p]ara la Corte es claro que la respuesta a la acción de los grupos armados que amenazan la institucionalidad en las actuales circunstancias implica la utilización de todos los recursos necesarios para contrarrestar el accionar desestabilizador de sus actividades terroristas, dentro de los que se cuentan tanto los nuevos recursos requeridos para desarrollar el plan de choque que se ha concebido por las autoridades Militares y de Policía,

como de los recursos previstos antes de dicho plan y que eran de por si insuficientes.”

- En el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen \$5 mil millones para ampliar el apoyo de fiscales, procuradores especiales, defensores de oficio, de Policía Judicial, y de Defensoría del Pueblo para garantizar los derechos de los procesados así como el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Se precisa que “[s]e programan estos recursos en el Ministerio de Hacienda de modo que una vez evaluadas las necesidades particulares de cada una de las entidades antes citadas, se proceda por parte del Ministerio a efectuar la correspondiente distribución de recursos e incorporarlos en los presupuestos respectivos.”

Considera del caso anotar la Corte que si bien al Ministerio de Hacienda no le corresponde la ejecución de recursos en las actividades tendientes a la recuperación del orden público, la asignación de una partida en el presupuesto de funcionamiento de esa entidad se justifica por la necesidad de permitir cierta flexibilidad en la distribución de unos recursos cuya ejecución final estará a cargo de la Fiscalía, la Procuraduría, las autoridades de policía judicial y la Defensoría del Pueblo, pero sin que, en principio, sea posible cuantificar de manera precisa en qué proporción, dado que ello va a depender del incremento que en la actividad de cada una de las respectivas entidades se presente como consecuencia del desarrollo de los programas que se pongan en marcha dentro del estado de conmoción interior.

A este respecto cabe anotar que de acuerdo con el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto “los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale”, y que tal como lo ha sostenido la Corte, “[a]l regular mediante ley orgánica la ejecución presupuestal, el legislativo goza de un amplio margen de discrecionalidad, pues las normas constitucionales relativas a esta fase presupuestal no desarrollan con amplitud el tema.”⁸

Debe tenerse en cuenta que una vez incorporados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda los recursos, su asignación a las entidades ejecutoras se hará en la forma en la que el Gobierno determine, sin que con ello se afecten los principios de legalidad y de especialidad del gasto, por cuanto, al fijar la destinación específica, el Gobierno no estaría

haciendo un crédito adicional, puesto que no se modifica el presupuesto de rentas, ni tampoco, en estricto sentido, un traslado, por cuanto no hay cambio en la destinación de las partidas, que desde el principio, se han previsto para atender unos gastos, no en el Ministerio de Hacienda, sino en la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría y las entidades que desempeñen labores de policía judicial. Desde la perspectiva del gasto, debe tenerse en cuenta que, las partidas previstas en el presupuesto del Ministerio de Hacienda están, en realidad, destinadas a incrementar partidas ya existentes en las entidades ejecutoras, que ya han sido, por consiguiente, aprobadas mediante ley, pero que requieren adicionarse para atender el mayor volumen de operaciones derivado del estado de Conmoción interior. 9

Observa la Corte que el análisis que se ha cumplido en los apartados anteriores permite apreciar que existe una clara relación de conexidad entre la asignación de las partidas que se hace en el Decreto bajo examen y, por un lado, las finalidades para las cuales fue creado el impuesto especial para la seguridad democrática, y, por otro, los motivos invocados por el Gobierno en el Decreto que declaró el estado de conmoción interior.

A partir de las anteriores consideraciones concluye la Corte que la modificación del Presupuesto General de la Nación realizada por el Gobierno mediante Decreto 1959 de 2002 se ajusta a la Constitución, en cuanto que (i) incorpora al presupuesto de rentas y de recursos de capital los recursos provenientes del impuesto especial creado mediante Decreto 1838 de 2002, cuyo contenido ya fue declarado exequible por la Corte; (ii) su trámite mediante decreto legislativo se justifica por la necesidad de permitir que las distintas entidades estatales emprendan de manera inmediata las acciones para las cuales se generaron los recursos y (iii) su distribución entre las distintas entidades del Estado se hizo en consonancia con las necesidades puestas de presente en el Decreto 1837 de 2002 por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior y que fueron señaladas también como justificación para el impuesto especial creado mediante Decreto 1838 de 2002.

Estima necesario precisar la Corte que, de acuerdo con el artículo 213 de la Constitución, mediante la declaración del estado de conmoción interior, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Así, no obstante que de manera general se ha establecido que la asignación de las partidas en el presupuesto de gastos que se hace en el decreto sub examine está en consonancia con la motivación del Decreto que declaró el estado de conmoción interior y con

las razones que se esgrimieron para la creación del impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación para preservar la Seguridad Democrática, resulta claro que en la especificación del detalle del gasto en cada una de las entidades y en la ejecución del mismo habrá de preservarse el mismo criterio, sin que en ningún momento pueda el gobierno variar o desconocer la destinación específica del gasto razón por la cual la Corte declarará la constitucionalidad del artículo 2º del Decreto 1959 de 2002 bajo el entendido de que los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, en los términos a que se ha hecho referencia.

2.2.3.2. La previsión sobre vigencias futuras

Finalmente, debe referirse la Corte a la previsión del artículo 3 del Decreto 1959 de 2002, conforme a la cual las autoridades competentes autorizarán, para la vigencia presupuestal de 2002 la asunción de obligaciones que afecten la vigencia futura del año 2003, hasta por el saldo de los recursos provenientes del impuesto para preservar la seguridad democrática.

La Constitución, en su artículo 352, defirió en el Congreso de la República, bajo reserva de ley orgánica, la regulación de la fase de ejecución del presupuesto. De conformidad con los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- y la Dirección General del Presupuesto Nacional autorizar los gastos que planeen realizar las entidades del Estado con cargo a vigencias futuras. Para tales eventos se requiere que el recaudo de los recursos que sirven de base para la ejecución anticipada sea previsible y que el cálculo de los mismos sea incluido en el presupuesto de rentas de las respectivas vigencias fiscales.

En el presente caso, dado que mediante Decreto 1949 de 2002 se difirió parcialmente el recaudo del impuesto para la seguridad democrática hasta el año 2003, pero los gastos que deben atenderse con cargo al mismo deben empezar a ejecutarse de manera inmediata, la disposición sub examine dispuso que, en lo de su competencia, el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- y la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, autorizaran a las entidades ejecutoras en la actual vigencia, la asunción de obligaciones que afecten la vigencia futura del año 2003, hasta por el saldo del monto de los recursos provenientes del

impuesto para preservar la seguridad democrática, lo cual resulta congruente con las consideraciones que condujeron a la declaratoria del estado de conmoción interior, porque permite atender de manera inmediata, con cargo a los recursos que habrán de recaudarse el próximo año, los requerimientos urgentes para conjurar la perturbación del orden público y prevenir la extensión de sus efectos.

Como resultado del análisis precedente, el Decreto 1959 de 2002 objeto de revisión será declarado exequible. Sin embargo, en armonía con lo dispuesto en la Sentencia C-876 de 2002 y en los apartes pertinentes de esta providencia, la exequibilidad del artículo 2º del Decreto en revisión, que dispone la adición de las partidas de gasto, se condicionará al entendido de que en su destinación específica los gastos debe estar encaminados exclusivamente a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto Legislativo 1959 de 2002, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 2º del Decreto Legislativo 1959 de 2002, en el entendido de que los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus

efectos, en los términos de la parte motiva de esta sentencia.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, remítase, publíquese y cúmplase,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-947/02

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN CONMOCION INTERIOR-Límites en modificación (Salvamento de voto)

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN CONMOCION INTERIOR-Adición presentada al Congreso por normal funcionamiento (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Asignación concreta (Salvamento de voto)

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte salvo el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-947 de 6 de noviembre de 2002, por las razones que a continuación se expresan:

1ª. Mediante la sentencia aludida se declara la exequibilidad de los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto Legislativo No. 1959 de 2002, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia Fiscal de 2002” y en cuanto al artículo 2º de dicho decreto, se declara su exequibilidad condicionada a que los gastos allí contemplados se realicen de tal manera que se encaminen “directa y específicamente” a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos.

2ª. En primer término queda claro que el Decreto Legislativo No. 1959 de 30 de agosto de 2002, se dictó por el Presidente de la República luego de declarada la Conmoción Interior en todo el territorio nacional por el Decreto 1837 del presente año, e invoca para dictarlo, además el artículo 38 literal II) de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

3º. A este efecto conviene precisar que el decreto objeto de control por la Corte Constitucional en esta ocasión, se encuentra destinado a incluir, adicionándolo en el

Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital dineros provenientes del impuesto al patrimonio creado por el Decreto Legislativo No. 1838 de 2002, así como a adicionar en ese punto el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 2002.

Como queda visto, entonces el Decreto Legislativo No. 1959 de 30 de agosto de 2002, no podría tener existencia sino hubiere sido dictado antes el Decreto Legislativo No. 1838 de 11 de agosto del mismo año. Por ello en el concepto rendido en el examen de constitucionalidad de este último el señor Procurador General de la Nación se refirió a ambos decretos, como quiera que aunque son distintos existe entre ellos una íntima conexión.

Siendo ello así, es claro para el suscrito magistrado que el Decreto Legislativo No. 1959 es apenas el instrumento para introducir modificaciones al Presupuesto General de la Nación por la existencia de una crisis fiscal que el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó a la Corte Constitucional y al Senado de la República haber encontrado al analizar el estado actual de las finanzas públicas, en sesiones de esas dos corporaciones en la mañana y en la tarde del 10 de septiembre del año en curso. Por lo cual salvé mi voto respecto de la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1838 de 11 de agosto de 2002, que se declaró exequible mediante Sentencia C-876 de 16 de octubre de 2002.

En ese aspecto se expresó entonces y hoy se reitera que:

“El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 10 de septiembre de 2002, como consta en el acta No. 54, expresó ante la Sala Plena de la Corte Constitucional que examinada la situación fiscal del país ella es grave y que ello obedece a problemas estructurales, acentuados durante la presente vigencia y que amenazan con agudizarse en el año 2003. Afirmó que el Gobierno Nacional sólo tiene recursos para atender un 50% del total de gastos, circunstancia que ha determinado la acumulación de la deuda pública, por lo que se hace necesario la reducción de tales gastos. Observó que existe una situación de restricción de crédito internacional a Latinoamérica y una prima de riesgo alto para estos países que dificulta la consecución de recursos. Indicó que la economía nacional no ha crecido como se esperaba según lo había previsto el Gobierno inmediatamente anterior. Agregó que el presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 se calculó en 6.27 billones de pesos, una parte financiada con recursos de crédito (2.7 billones) y otra parte equivalente a 6 billones

calculada sobre la base de colocación de bonos en un monto superior del que realmente se puede conseguir, lo que indica la existencia de un déficit que hace que el presupuesto resulte desbalanceado, como también lo fue el calculado para el año 2002. Informó que los gastos de funcionamiento de las Fuerzas Militares se calcularon para el año 2002 en 600 millones de pesos, pero que para atenderlos a la fecha no existen recursos, lo cual se agravará para el año 2003 pues esos gastos se proyectaron en 800. 000 millones de pesos, pero no se previeron recursos suficientes para atenderlos. Esa circunstancia determinó que se efectuara una adición presupuestal de 2.8 billones de pesos para cubrir algunos gastos indispensables no sólo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional sino también del Seguro Social y del sector eléctrico. Por esa razón, a juicio del Ministro según lo manifestado por él uno de los pilares de la política fiscal para enfrentar esa situación es la creación del impuesto de seguridad democrática.

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

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

4. Si bien es verdad que el artículo 38 literal II) de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción faculta al Gobierno para modificar el Presupuesto General de la Nación durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior, ello no significa que de esa facultad pueda hacerse uso por el Presidente de la República siempre que hubiere sido declarada la Conmoción Interior.

En efecto el artículo 9º de la Ley 137 de 1994, de manera expresa dispone que las facultades que en virtud de la declaración de conmoción interior se le confieren al Gobierno Nacional, sólo pueden ser utilizadas “cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad” y se den las condiciones previstas en la Constitución y la Ley Estatutaria mencionada.

Ello significa entonces que estando reunido el Congreso de la República, recientemente instalado para el período constitucional en curso, la adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002 a la cual se refiere el Decreto Legislativo No. 1959 de 30 de agosto de 2002, ha debido presentarse a la discusión y aprobación por el Congreso de la República, pues el funcionamiento normal de las ramas del poder público no se interrumpe durante los Estados de Excepción.

En la misma dirección y con respecto al Decreto Legislativo No. 1838 de 11 de agosto de 2002, expresé en el salvamento de voto a la Sentencia C-876 de 16 de octubre del presente año y, por cuanto en lo pertinente resulta aplicable al análisis del Decreto Legislativo No. 1959 de 30 de agosto pasado, lo que sigue:

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

No es suficiente sustento jurídico constitucional para la expedición del Decreto Legislativo

No. 1959 de 2002, afirmar, como se hace por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público en su intervención en este proceso que no puede someterse al trámite normal de un proyecto de ley la modificación al Presupuesto General de la Nación de que se trata, por cuanto, según su afirmación, ello implica “necesariamente tramitar dos proyectos de ley, uno encaminado a tener una fuente cierta de recursos y el otro, encaminado a realizar la correspondiente adición y modificación de la Ley Anual de Presupuesto”, pues ello resulta “un trámite demorado y es necesario fortalecer lo más pronto posible la Fuerza Pública y las demás entidades del Estado que deben intervenir en la lucha contra las bandas criminales”.

Aceptado ese argumento, es tanto como considerar que por los trámites parlamentarios a que se encuentra sujeta cualquier ley, cuando sea urgente, no debe someterse a consideración del Congreso de la República. Así, puede abrirse paso peligrosamente la decapitación de este último para sustituirlo por una monocracia autoritaria que reemplace la democracia representativa y participativa para la expedición de las leyes.

5. Por otra parte el Decreto Legislativo No. 1959 de 30 de agosto de 2002, objeto de control en este caso por la Corte Constitucional incluye en su artículo 2º unas partidas globales asignadas para gastos al Ministerio del Interior y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por las sumas \$16 mil y \$5 mil millones de pesos respectivamente, que permitirían luego asignarlas, sin control, para atender cualquier gasto.

Es tal la gravedad de la inclusión de esas partidas globales que en la prueba allegada al proceso por el Ministerio de Defensa Nacional, se intenta entonces dar una explicación y se afirma que los \$16 mil millones de pesos asignados al Ministerio del Interior serán destinados a la protección de personas que se encuentren en situación de riesgo por causas relacionadas con la violencia política o con el conflicto armado interno, lo que ciertamente no se dice en el Decreto y podría variarse después precisamente por esa razón.

De la misma manera y para remediar la misma falencia, en cuanto a los \$5 mil millones de pesos asignados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera global, en la prueba allegada por el Ministerio de Defensa Nacional, se afirma que se destinarán a proveer los recursos necesarios para ampliar el apoyo de fiscales, procuradores especiales, defensores de oficio, de policía nacional y de defensoría del pueblo. Tales hipotéticas destinaciones, por no encontrarse contempladas en el Decreto sino apenas en un memorial de intervención

dentro de este proceso de control constitucional, podrían luego ser objeto de variación en cualquier momento y con cualquier pretexto.

Además, resulta incomprensible que dineros destinados a la Fiscalía, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Policía Judicial, en vez de asignarlos de manera concreta a cada una de esas entidades resulten asignados, de manera global al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6. En cuanto hace referencia a la adición del Presupuesto de Gastos para el Ministerio de Defensa Nacional a que se refiere el artículo 2º del Decreto Legislativo No. 1959 de 2002, llama la atención que en la prueba allegada por ese Ministerio se afirme que de los \$52.260 millones de pesos asignados para presupuesto de funcionamiento de la Policía Nacional, a esa partida corresponderán \$33 mil millones de pesos “para mantener en términos reales las apropiaciones del año 2001”.

El mantenimiento de partidas incluidas en el Presupuesto elevándolas de un año a otro y, en este caso, en desarrollo de un Decreto Legislativo, para que conserven el mismo poder adquisitivo respecto de bienes y servicios de entidades oficiales, ni está contemplado en la Constitución Política ni en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, ni se encuentra autorizado por los artículos 213 y 214 de la Carta, ni por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, por lo que no se encuentra entonces ningún fundamento jurídico para ese efecto.

7. A mi juicio por las razones expresadas debería haberse declarado la inexequibilidad del Decreto Legislativo No. 1959 de 2002, y, en lugar de ello, se optó por declarar su constitucionalidad condicionada respecto del artículo 2º, con lo cual sin embargo sigue en pie la inconstitucionalidad que se quiso remediar. Por ello salvo mi voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-947/02

GASTO PUBLICO EN ESTADOS DE EXCEPCION-Límites constitucionales (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Inexistencia de motivación respecto a finalidad de gastos (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Motivación adecuada y suficiente (Salvamento parcial de voto)

La exigencia constitucional de motivar, de manera adecuada y suficiente, cada uno de los decretos que se expidan al amparo de la declaratoria de un estado de excepción, es un requisito de orden sustancial y no una mera formalidad. En efecto, la realización de unos adecuados juicios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad pasa porque en la parte motiva del decreto legislativo correspondiente, el Gobierno Nacional explique las razones que lo condujeron a adoptar la medida excepcional y la idoneidad del medio que se va a emplear para ejecutar la misma. De igual manera, debe existir una perfecta coherencia interna entre las parte motiva y prescriptiva del decreto en mención. A decir verdad, ambas partes deben manejar una misma racionalidad y conformar un todo indivisible.

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Falta de motivación de incremento de partidas a entidades (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Omisión no puede ser satisfecha con escritos de intervención (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Contradicción entre parte motiva y prescriptiva (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Vulneración de principios de autonomía e independencia de órganos de control (Salvamento parcial de voto)

Referencia. expediente R.E. 120

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1959 de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Con todo respeto, la suscrita Magistrada disiente de la decisión mayoritaria de la Corte, en el sentido de declarar la exequibilidad del decreto legislativo 1959 de 2002 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”, ya que, a mi juicio, se trataba de una medida de excepción contraria a la Constitución, por las razones que paso a explicar.

1. Creación del impuesto sobre el patrimonio y adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2002.

La adopción del decreto legislativo 1959 de 2002 constituye una consecuencia lógica y técnica de la declaratoria del estado de conmoción interior (decreto 1837 de 2002) y de la creación del impuesto sobre el patrimonio (decreto legislativo 1838 de 2002). En efecto, al haberse generado un nuevo ingreso para la Nación era necesario modificar el correspondiente presupuesto anual, y asimismo, autorizar la ejecución de los correlativos gastos.

Debido a que salvé mi voto frente a las decisiones de la Corte que declararon exequibles los mencionados decretos, que justifican la expedición del decreto legislativo 1959 de 2002, en el presente caso procederé a aclarar mi voto respecto del artículo 1 que adicionó el presupuesto en cuanto a los recursos, pero de los demás artículos salvo mi voto, al poner de presente algunos reparos adicionales de inconstitucionalidad que me suscita el mencionado decreto.

2. Límites constitucionales al gasto público durante estados de excepción: la destinación de las partidas presupuestales.

Durante estado de excepción el margen de configuración normativa con que cuenta el Gobierno Nacional para crear nuevos tributos, así como para decidir sobre la destinación de los recursos percibidos con los mismos, no es ilimitado. En efecto, mientras que el análisis del

decreto legislativo 1838 de 2002 se refirió al primero de estos aspectos, el decreto legislativo sub examine concierne al segundo. En tal sentido, en mi concepto, la medida excepcional viola, de manera flagrante, varias disposiciones constitucionales, ya que no existe motivación respecto a la finalidad de los gastos a que alude el artículo 2 del decreto legislativo.

2.1. Los graves vacíos que presenta el decreto legislativo 1959 de 2002.

La exigencia constitucional de motivar, de manera adecuada y suficiente, cada uno de los decretos que se expidan al amparo de la declaratoria de un estado de excepción, es un requisito de orden sustancial y no una mera formalidad. En efecto, la realización de unos adecuados juicios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad pasa porque en la parte motiva del decreto legislativo correspondiente, el Gobierno Nacional explique las razones que lo condujeron a adoptar la medida excepcional y la idoneidad del medio que se va a emplear para ejecutar la misma. De igual manera, debe existir una perfecta coherencia interna entre las parte motiva y prescriptiva del decreto en mención. A decir verdad, ambas partes deben manejar una misma racionalidad y conformar un todo indivisible. En el caso concreto, la insuficiente motivación de la cual adolece el decreto legislativo 1959 de 2002, debió haber conducido a la Corte a declarar su inexequibilidad como pasamos a explicar.

En la parte motiva del decreto legislativo 1959 de 2002, el Gobierno Nacional invocó la necesidad de proveer de forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deban intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público.

Consecuentemente, el artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002 dispone efectuar unas adiciones al presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002, por la suma de \$ 549.146.000.000 millones de pesos. A continuación, se relacionan las entidades públicas cuyos presupuestos se adicionan, a saber: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional.

En relación con el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, lo cierto es que en el artículo 2 del decreto sub examine se discrimina entre gastos de funcionamiento y de inversión. En relación con estos últimos, se especifica, con meridiana claridad, el destino que van a tener estos dineros públicos. No existe, además, duda alguna en la relación material que se

presenta, en este caso, entre el gasto público y el destinatario del mismo, como quiera que se trata de entidades del Estado encargadas de restablecer el orden público. No ocurre lo mismo con las partidas asignadas al Ministerio del Interior y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En efecto, en el artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002 se limita a adicionar el presupuesto de funcionamiento de estos Ministerios, sin que se aporte explicación o justificación alguna referente a la existencia de un vínculo de causalidad directo entre los motivos que justificaron la declaratoria del estado de conmoción interior y el incremento del presupuesto de los citados Ministerios. Solamente, en el curso de proceso de constitucionalidad, el Gobierno Nacional vino a aportar las razones que sustentaron tal decisión, pero, insisto, no porque aparezcan referenciadas *expressis verbis* en el texto del decreto legislativo sub judice, razón por la cual se violaron los principios de necesidad y de finalidad.

2.2. Las partidas asignadas al Ministerio del Interior.

El artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002 dispone lo siguiente:

“SECCIÓN 1101

MINISTERIO DEL INTERIOR

“ A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	16.000.000.000	16.000.000.000
“TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN	16.000.000.000	16.000.000.000”

En la parte motiva del decreto legislativo 1959 de 2002 no se explica por qué razón se va a incrementar el presupuesto del Ministerio del Interior; tampoco en la prescriptiva queda claro qué relación existe entre el funcionamiento de el mencionado Ministerio con el restablecimiento del orden público. Unicamente, en el curso del proceso de constitucionalidad, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, mediante un informe aclaró que al Ministerio del Interior se le asignaron \$16 mil millones de pesos para:

“...los programas de protección de personas que se encuentran en situación de riesgo por causas relacionadas por (sic) la violencia política o con el conflicto armado interno dentro de las que se incluyen los representantes de la democracia regional tales como gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y sus colaboradores”.

Sin lugar a dudas, el destino de estos dineros públicos, y la asignación de los mismos al Ministerio del Interior, son decisiones racionales y guardan un estrecho vínculo con las causas que generaron la declaratoria del estado de conmoción interior. No obstante, reitero, ni en la parte motiva ni en la resolutive del decreto legislativo 1959 de 2002 se explicitan las razones que justifican la asignación de los mencionados recursos al Ministerio del Interior.

Por las anteriores razones, a mi juicio, la Corte debió haber declarado inexecutable el incremento del presupuesto al Ministerio del Interior, que figura en el artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002.

2.2. El caso concreto de las partidas destinadas para los órganos de control del Estado.

Los mismos vacíos que señalé en relación con el incremento del presupuesto en gastos de funcionamiento del Ministerio del Interior se presentan en relación con la partida correspondiente asignada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con unos agravantes adicionales que es necesario señalar.

2.2.1. Las carencias de que adolece el decreto legislativo 1959 de 2002.

En relación con el incremento del presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002 dispone lo siguiente:

“SECCIÓN 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO-

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	5.000.000.000	5.000.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN	5.000.000.000	5.000.000.000”

Posteriormente, en el curso del proceso de constitucionalidad, el Ministro de Defensa Nacional procedió a explicarle a la Corte, mediante un informe detallado, por qué razón esos 5 mil millones de pesos debían ingresar al presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no al de las entidades del Estado competentes para hacerle frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, a saber: la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Esta situación pone en

evidencia los graves vacíos, en lo concerniente a su motivación y a la parte prescriptiva, de los cuales adolece el decreto legislativo 1959 de 2002; ausencias que, reitero, sólo a lo largo del control de constitucionalidad fueron suplidas por el Gobierno Nacional.

En mi concepto, las omisiones en las que incurrió el legislador extraordinario al momento de adoptar un decreto legislativo no puede ser colmadas posteriormente mediante escritos de intervención ante la Corte Constitucional. En efecto, el control de constitucionalidad debe centrarse en el estudio del decreto legislativo correspondiente, y a partir de éste, el juez procede a analizar las pruebas, a decretar las que estime pertinentes y a hacerse un juicio más amplio sobre la exequibilidad de una disposición determinada, consultando los diversos argumentos de los intervinientes. Pero, insisto, si un decreto legislativo determinado adolece de falta de motivación, la Corte debe proceder a declarar su inexecuibilidad.

En suma, si de la simple lectura del decreto legislativo 1959 de 2002 se desprende, sin más, que la suma de \$ 5 mil millones de pesos iba a ser destinada a financiar el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, necesariamente la Corte tenía que haber declarado inexecutable esa disposición, por la sencilla razón de que se trata de una entidad del Estado que ni siquiera aparece referenciada en el decreto mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior, y por ende, no existiría conexidad material alguna entre ambas, ni mucho menos la medida excepcional se ajustaría al principio de finalidad.

2.2.2. Las contradicciones entre la parte motiva y la prescriptiva del decreto legislativo 1959 de 2002.

En la parte motiva del decreto legislativo 1959 de 2002, el Gobierno Nacional adujo que es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deban intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos, quiere esto decir, que existe una urgencia manifiesta de suministrarle determinados recursos económicos a las citadas autoridades públicas. Sin embargo, en la parte prescriptiva del decreto legislativo, y más exactamente en su artículo 2, se establece que la suma de \$ 5 mil millones de pesos sería destinada al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y solamente con ocasión de un escrito de intervención presentado por el Ministerio de Defensa Nacional, se vino a aclarar que la citada cantidad sería destinada a proveer los

recursos necesarios para ampliar el apoyo de fiscales, procuradores especiales, defensores de oficio, de policía judicial y de la defensoría del pueblo, vale decir, la mencionada inmediatez quedó completamente desvirtuada como quiera que los ingresos recaudados con ocasión del impuesto sobre el patrimonio no entrarían, directamente, a los correspondientes presupuestos de las citadas entidades públicas sino al del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pero más grave aún: una vez incorporados los dineros al presupuesto del mencionado Ministerio, el Gobierno Nacional determinará, de manera absolutamente discrecional, qué cantidades y en qué momento girará estas cantidades a las entidades correspondientes. Para la mayoría de la Corte, esta situación se justifica por la necesidad de permitir cierta flexibilidad en la distribución de unos recursos, ya que, en principio no es posible cuantificar de manera precisa en qué proporción, dado que ello va a depender del incremento que en la actividad de cada una de las respectivas entidades se presente como consecuencia del desarrollo de los programas que se pongan en marcha dentro del estado de conmoción interior. A mi juicio, no le es dable al juez de constitucionalidad colmar los vacíos de que adolece un decreto legislativo en materia criterios o parámetros objetivos de distribución de unos recursos públicos durante estados de excepción (vgr. El incremento en la actividad en cada una de las entidades).

2.2.3. La consecuencia práctica de la aplicación del artículo 2 del decreto legislativo: la violación los principios de autonomía e independencia de los órganos de control.

La completa liberalidad con que cuenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para distribuir el monto de los recursos que deberán ser girados a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con ocasión del recaudo del impuesto sobre el patrimonio, constituye una intromisión odiosa en los ámbitos competenciales de estas entidades públicas. En efecto, al no encontrarse de antemano cuantificadas las sumas que deberán ser giradas a cada una de las citadas autoridades públicas de control, el tiempo en el que deberá realizarse esta labor, y ni siquiera contarse, en el texto del decreto legislativo, con criterios objetivos y razonables para adelantar la mencionada tarea, nos conduce a afirmar que se trata de unas partidas globales¹⁰, prohibidas por la Constitución, cuya existencia si bien es grave en relación con el Congreso de la República durante estados de normalidad, más lo es en lo concerniente a los órganos del control del Estado durante estados de anormalidad. En efecto, nada impedía que el legislador extraordinario modificase la ley de presupuesto nacional en el sentido de acordar

unas partidas, directamente a los citados órganos de control y no hacerlo por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y mucho menos imputándolos a gastos de funcionamiento del mismo, lo cual, en definitiva, no corresponde a la verdad de los hechos.

Fecha ut supra

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Salvamento de voto a la Sentencia C-947/02

IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-No permisión por la Constitución (Salvamento de voto)

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA-Inexistencia por regla general (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION PRESUPUESTAL EN CONMOCION INTERIOR-Prohibición constitucional de apropiación de partidas globales de gastos (Salvamento de voto)

REF.: Expediente No. R.E.-120

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1959 de 2001 , “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”.

Magistrado Ponente:

Rodrigo Escobar Gil

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por las cuales salvo el voto.

Por considerar que el artículo 213 de la Constitución no permite establecer impuestos, esta norma es de superior jerarquía a la ley estatutaria y en consecuencia cuando existen dos normas que se oponen y son de distinta jerarquía hay que aplicar la norma superior, en este caso la Constitución. Si el artículo 213 no permite los impuestos, mucho menos que se adicione el presupuesto con esos impuestos. No existen por mandato del artículo 359 rentas de destinación específica y sólo por excepción, se permiten las destinadas para inversión

social; la guerra es por naturaleza lo opuesto a la inversión social; no se podían, en consecuencia, destinarse los recursos del impuesto a la guerra. Aceptar que los recursos vayan al presupuesto del año próximo (2003), es aceptar de antemano que las medidas de excepción son ineficaces y que la conmoción se prolongará durante todo el próximo año y por esa vía el estado de excepción se convierte en permanente.

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Sentencia C-330 de 1999

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

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

4 En Salvamento de Voto a la Sentencia C-206 de 1993, el Magistrado Jorge Arango Mejía, expresó, en contra de esta interpretación, que, de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución, “[d]urante 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.”

5 Considerandos del Decreto 1837 de 2002

6 Decreto 1838 de 2002, artículo 1.

7 Ver informe del Ministerio de Hacienda, folios 51 y ss. del expediente.

8 Sentencia C-442 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

9 En la Sentencia C-442 de 2001, la Corte analizó en detalle la posibilidad de que, dentro del llamado Fondo de Compensación Interministerial, se asignasen unas partidas al Ministerio de Hacienda, con el propósito de que se transfiriesen a otros ministerios, para suplir los faltantes de apropiación que se pudiesen presentar. En esa ocasión la Corte dejó en claro que esa transferencia corresponde a la fase de ejecución presupuestal, y que la manera como está prevista permite flexibilizar esa ejecución, sin contrariar los principios constitucionales sobre legalidad y especialidad del gasto.

10 Ver al respecto, Corte Constitucional, salvamento de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas, Alfredo Beltrán y Rodrigo Escobar a la sentencia C-1168/01.