Sentencia C-009/02

TRIBUTO-Potestad del Congreso para establecerlo

FONDOS ESPECIALES-Creación

FONDOS ESPECIALES-Definición genérica sin afectar renta alguna particular

FONDOS ESPECIALES-No creación de impuesto

IMPUESTO-Regulación

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA-Características

FONDOS ESPECIALES-No consagración ni afectación de renta tributaria/PRINCIPIO DE UNIDAD DE CAJA-Significado

FONDOS ESPECIALES-Excepción a la unidad de caja/FONDOS ESPECIALES-Determinación y recaudo

FONDOS ESPECIALES-Modalidades

FONDOS ESPECIALES-Constitución

FONDOS ESPECIALES-Definición de ingresos

Referencia: expediente D-3594

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 del Decreto 111 de 1996.

Actor: David Alfonso Márquez Celis

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

legales, en especial las previstas en el artículo 241-4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano David Alfonso Márquez Celis contra el artículo 30 del Decreto 111 de 1996.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo demandado:

“DECRETO No. 111 DE 1996

(enero 15)

por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995 (…)

DECRETA

(…)

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225 de 1995, art. 27).1

I. LA DEMANDA

El ciudadano David Alfonso Márquez Celis demanda el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 por considerar que vulnera los artículos 150, numerales 11 y 12, 338 y 359 de la Constitución

Política.

Para respaldar su apreciación expone los siguientes argumentos, presentados tanto en la demanda inicial como en su posterior corrección, toda vez que los cargos formulados inicialmente no fueron claros, expresos ni definidos:

Con la creación de los fondos especiales previstos en el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, el Congreso Nacional se arroga una facultad no prevista en la Constitución Política si se tiene en cuenta que las facultades previstas en los numerales 11 y 12 del artículo 150 del texto constitucional para el órgano legislativo se limitan a establecer rentas nacionales, fijar los gastos de la administración y establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales. La Constitución no señala en ninguna parte que la creación de los llamados fondos especiales sea una facultad del legislador, tal como lo pretende la norma cuestionada, razón por la cual debe ser declarada inexequible.

En relación con la vulneración del artículo 338, la norma acusada crea un impuesto no previsto en la Constitución Política porque si bien el legislador goza de autonomía absoluta en materia tributaria, tal autonomía tiene un límite previsto en la misma Constitución, que consiste en que el legislador cada vez que se ocupe de regular el tema de los impuestos debe sujetarse a la denominación y restricciones inherentes a los tributos contenidas en el texto constitucional, presupuesto que no se cumple con la norma cuestionada en razón a que, como se señala, crea un nuevo impuesto no previsto en la Constitución Política.

Finalmente, en relación con la vulneración del artículo 359, la norma acusada crea una renta de destinación específica prohibida por la Constitución Política. Así, “al establecer el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, la creación de fondos especiales en el orden nacional, como aquellos ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, está creando una renta nacional de destinación específica que no está contemplada dentro de las excepciones que previó el artículo 359 de la Constitución Política respecto de la prohibición establecida en el mismo, razón por la cual inexorablemente habrá que concluir que la norma acusada es contraria al referido texto constitucional”.

III. INTERVENCIONES

Rocío del Pilar Salazar de Mora, en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, en atención a los siguientes argumentos:

Los Fondos Especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados al Estado. Sin embargo, las leyes que los crearon no les definieron su naturaleza jurídica, pues si bien no pueden calificarse como parafiscales, tampoco pueden considerarse como ingresos corrientes de la Nación. De esta manera, lo que hizo el artículo 27 de la Ley 225 de 1995 fue definirlos.

Las contribuciones establecidas en la ley para la prestación de un servicio público así como los fondos sin personería creados por la ley, se clasifican dentro del Presupuesto General de la Nación como Fondos Especiales. Es así como el presupuesto general de la Nación se compone del presupuesto de rentas, que contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales, cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los fondos especiales; de los recursos de capital, y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (art. 11 del Decreto 111 de 1996).

Obsérvese que el concepto de Fondos Especiales obedece a la clasificación de un ingreso del presupuesto de rentas y recursos de capital contemplado en el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación (Decreto 111 de 1996) expedido con fundamento en el artículo 352 de la Constitución Política, razón por la cual carece de sentido la afirmación del demandante en la que señala que "con la norma acusada se está creando un impuesto".

En relación con el cargo por la creación de una renta de destinación específica, es de indicar que la prohibición señalada en el artículo 359 de la Constitución hace referencia a las rentas de naturaleza tributaria o impuestos, situación en la que no se encuentran los Fondos Especiales objeto de la demanda.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte inhibirse para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de la norma acusada, por ineptitud sustancial de la demanda.

En su concepto, el actor no cumple con el lleno de los requisitos mínimos establecidos en el

artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, específicamente el numeral tercero, relacionado con las razones que deben esgrimirse para establecer cómo el texto demandado es violatorio de la Constitución. Los argumentos expuestos por el demandante son confusos y no permiten inferir cuál es la violación que él plantea del ordenamiento superior ni demuestra cómo el precepto acusado vulnera las normas constitucionales invocadas.

Considera que si el demandante no formula cargo alguno que sustente la petición de inexequibilidad, la acción de constitucionalidad no puede convertirse en un instrumento de interpretación oficiosa de la lectura incomprensible y a veces incoherente que el demandante haga de los textos legales.

Subsidiariamente el Procurador General expone las siguientes consideraciones para que se declare la exequibilidad de la norma en mención:

La norma impugnada hace parte del articulado del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, y a su vez es un componente de lo que el legislador concibe como el presupuesto de rentas, aplicable de manera general a todos los organismos estatales. De este modo, viene a precisar una pauta para la elaboración, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de las entidades públicas a las cuales se aplica el estatuto.

En este orden de ideas, la norma demandada, que necesariamente debe ser integrada con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, es un mecanismo técnico para establecer cuáles son los ítems que hacen parte del presupuesto de rentas, por lo que no es de recibo que el demandante afirme que se está creando una renta nacional de destinación específica. Si lo que el actor pretende es la exclusión de los fondos especiales o de los dineros que éstos manejan, deberá iniciar las acciones correspondientes contra las leyes o las disposiciones autorizadas por éstas, que crearon y regularon el funcionamiento de los fondos especiales, a efectos de establecer si los recursos manejados mediante el sistema de cuenta por éstos, provienen de rentas de destinación específica, las cuales están proscritas por el ordenamiento superior.

De igual forma, no es concebible que la sola definición de un componente del presupuesto de rentas pueda constituirse “en un impuesto no previsto en el texto constitucional”, al decir del demandante, sin concebir desarrollo alguno de esa definición. De la sola lectura del texto impugnado se deduce que éste no crea impuesto alguno, por lo que se desecha la posibilidad

de comparar el precepto demandado con las normas constitucionales referentes a la materia tributaria y las conexas con éste.

Por último, en relación con la presunta violación de los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Carta Fundamental, el demandante, en cada caso concreto, debe impugnar ante la jurisdicción competente los actos de creación de los fondos especiales, para que se determine si el Congreso de la República tenía o no la facultad constitucional para crearlas.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir en relación con las demandas de inconstitucionalidad que se formulen contra normas legales compiladas en decretos ejecutivos, tal como lo es el Decreto 111 de 1996.2 Sobre el particular esta Corporación tiene establecido que "conforme al artículo 241 ordinal 4 de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales".3

Efectuada la anterior precisión procede ahora el análisis de los cargos formulados contra el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, por violación de los numerales 11 y 12 del artículo 150 y los artículos 338 y 359 de la Constitución Política.

A. Vulneración de los numerales 11 y 12 del artículo 150 y del artículo 338 de la Constitución Política.

Lo que se debate

2. Considera el demandante que la norma acusada es inconstitucional por cuanto el legislador carece de competencia para crear, a partir de los fondos especiales, un impuesto no previsto en la Constitución Política.

El Procurador General y la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma impugnada en la medida en que los fondos especiales corresponden a un ingreso del presupuesto de rentas y recursos de capital, de

acuerdo con la clasificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Además, de la sola lectura del texto impugnado se deduce que éste no crea impuesto alguno.

En estas condiciones, el problema jurídico se orienta a determinar si la norma impugnada crea o no un nuevo impuesto y si el legislador dispone de facultades para establecerlo.

La potestad para establecer tributos

3. En relación con el cargo formulado en la demanda, llama la atención la lectura que el actor hace de los textos constitucionales enunciados, los cuales, contrario a su interpretación, indican que es precisamente el Congreso de la República la autoridad estatuida para tomar estas determinaciones en asuntos tributarios y presupuestales. Sobre el particular, las normas constitucionales invocadas por el demandante expresan:

Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…)

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

(…)

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (…)

4. En aplicación de los anteriores preceptos constitucionales, la jurisprudencia de esta Corporación ha hecho permanente referencia a la potestad del Congreso para establecer tributos. Baste presentar una muestra de ella para ilustrar sobre esta circunstancia:

• En la sentencia C-455 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se indicó que, en aplicación del principio democrático, la atribución de imponer tributos está reservada a los órganos representativos. En tal virtud, “el artículo 338 de la Constitución, en concordancia

con los artículos 150, numeral 12, 300, numeral 4º, y 313, numeral 4º, dispone que en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. (…) Hallándose, pues, la expresada atribución en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, es natural que éstos, tal como lo ordena el mencionado artículo 338, sean los únicos autorizados para plasmar en las correspondientes leyes, ordenanzas o acuerdos los elementos esenciales de los tributos que introduzcan: sujetos activos y pasivos, hechos gravables, bases gravables y tarifas".

- En la sentencia C-222 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se señaló que "la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal. Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo".

- En la sentencia C-252 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se dijo que "en materia impositiva la Constitución defiere al legislador una amplia capacidad para establecer los tributos y fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos imponibles, las bases gravables y las tarifas. (…) Las normas tributarias están urgidas de legitimidad formal y sustancial. A la primera responde el procedimiento democrático que debe observarse para la aprobación de los tributos y contribuciones fiscales y parafiscales. La segunda sólo se satisface en la medida en que el deber tributario se enmarque en los conceptos de equidad, justicia y seguridad".

- En la sentencia C-291 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se expresó: "Para la Corte es claro que, al definir quiénes pagan y quiénes no un determinado tributo, el Congreso, mientras se ajuste a los principios, valores y mandatos de la Constitución, adopta una decisión que sólo a él corresponde en el Estado Social de Derecho, con base en criterios

que corresponden al ámbito de la política tributaria que le compete, previa evaluación de elementos de juicio diversos así como de las conveniencias y circunstancias en las cuales el gravamen ha de ser aplicable. Al fin y al cabo, el Congreso ejerce una representación política; está llamado a defender los intereses del Estado pero también los del pueblo al que representa; tiene que examinar la conveniencia, oportunidad y bondad de los tributos, y ha de apreciar los eventos en los cuales sea admisible la exoneración de ellos, con base también en el análisis de la realidad a la cual se aplican los impuestos".4

Como queda visto, es precisamente el Congreso de la República el que, en virtud del principio democrático y de la libertad de configuración legislativa, dispone constitucionalmente de la potestad para establecer las rentas nacionales, las contribuciones fiscales y parafiscales y fijar los gastos de la administración.

De acuerdo con lo anterior, no le asiste razón al demandante cuando expresa que "con la creación de los fondos especiales previstos en el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, el Congreso Nacional se está arrogando una facultad no prevista en la Constitución Política, teniendo en cuenta que las facultades previstas en los numerales 11 y 12 del artículo 150 del texto constitucional para el órgano legislativo se limitan a establecer rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales, no figurando en ninguna parte del texto constitucional como facultad del legislador, la creación de los llamados fondos especiales tal como lo pretende la norma cuestionada".

5. En relación con la afirmación del actor y según la cual la Constitución Política no señala en su articulado que el Congreso de la República tenga competencia para señalar los ingresos de los fondos especiales, debe indicarse que si bien es cierto que la Carta Política no asigna al Congreso de la República la facultad expresa de crear fondos especiales, ello no se traduce indefectiblemente en la inconstitucionalidad de la norma impugnada por cuanto su sola denominación no la hace, por sí, contraria al ordenamiento superior en la medida en que se limita a definir genéricamente los fondos especiales pero sin entrar a afectar renta alguna en particular.

Entonces, la Corte comparte las apreciaciones de los intervinientes en el proceso, en el sentido que la lectura del artículo 30 del Decreto 111 no permite deducir que el legislador

haya creado un impuesto, razón por la cual es improcedente el cargo por vulneración del artículo 338 de la Carta Política.

6. Igualmente debe considerarse que la Constitución Política, aunque señala los parámetros básicos y los elementos constitutivos de las "contribuciones fiscales o parafiscales" (C.P., art. 338), no consagra, por norma general, la denominación de los impuestos, tasas o contribuciones. Obsérvese, por ejemplo, que cuando el artículo 317 de la Constitución señala que "sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble", el constituyente no asigna denominación específica alguna a dicho gravamen y que ha sido el legislador el que lo ha designado como "impuesto predial". Igual razonamiento procede con otros tributos, nacionales o territoriales, cuya denominación es estrictamente legislativa: industria y comercio, renta y complementarios, impuesto al valor agregado, espectáculos públicos, juegos de azar, entre otros.

De esta manera, tampoco es acertado el argumento de la demanda según el cual "el legislador cada vez que se ocupe de regular el tema de los impuestos debe sujetarse a la denominación y restricciones inherentes a los tributos contenidas en el texto constitucional, presupuesto que no se cumple con la norma cuestionada en razón a que, como se señala, crea un nuevo impuesto no previsto en la Constitución Política".

En consideración a lo expuesto hasta ahora, son improcedentes los cargos formulados contra el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, por vulneración de los artículos 150, numerales 11 y 12, y 338 de la Constitución Política.

B. Vulneración del artículo 359 de la Constitución Política

Lo que se debate

7. El actor considera que la norma acusada viola la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica consagrada en el artículo 359 de la Constitución Política.

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que no se vulnera el aludido precepto constitucional por cuanto dicha prohibición hace referencia a las rentas de naturaleza tributaria, situación en la que no se encuentran los fondos especiales objeto de la demanda.

Por su parte, el Procurador General considera que deberán ejercerse las acciones correspondientes contra las leyes que creen los fondos especiales a efectos de establecer si los ingresos que administran constituyen renta de destinación específica.

Así, el problema jurídico a resolver es el siguiente: ¿Los ingresos de los fondos especiales previstos en la norma impugnada violan la prohibición de rentas nacionales de destinación específica contemplada en el artículo 359 de la Constitución Política?.

Las rentas de destinación específica

8. Las rentas de destinación específica están consagradas en el artículo 359 de la Constitución Política, el cual prescribe:

ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

En aplicación del anterior precepto constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación le ha señalado una serie de características, de las cuales importa resaltar las siguientes:

a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales.5

b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución.6

c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario.7

d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo.8

e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos.9

¿La norma acusada contiene una renta nacional de destinación específica?

9. Una vez expuestas las características jurisprudenciales de la prohibición constitucional de las rentas nacionales de destinación específica, corresponde ahora determinar si la norma acusada vulnera o no esta prohibición.

10. El artículo 30 del Decreto 111 de 1996 corresponde al artículo 27 de la Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley 225 de 1995, entre otras medidas, ajusta la clasificación presupuestal de los ingresos e introduce la figura de los fondos especiales con el fin de caracterizar recursos que no se enmarcaban dentro de la clasificación de las rentas que operaba en el momento de su aprobación.10 Tal propósito del legislador se plasma en el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, el cual introduce la figura de los fondos especiales en la estructura del presupuesto de rentas y recursos de capital.11

11. Por su parte, el artículo 358 de la Constitución Política y los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran la clasificación de las rentas presupuestales, en ingresos corrientes, los cuales comprenden los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas) y otros ingresos, constituidos por contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Como se aprecia, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

12. Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja,12 principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago

oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación". Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.

13. La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

El artículo demandado no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos. En este orden de ideas, el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no consagra ni afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contiene ella una renta determinada, de carácter tributario.13

De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del artículo 30 del Decreto 111 de 1996.

Con todo, se precisa que la declaratoria de constitucionalidad del artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no faculta al legislador ordinario, cuando defina los ingresos de los fondos especiales, para afectar cualquier tipo de rentas, por cuanto el desarrollo legislativo de esta norma orgánica del presupuesto está naturalmente subordinada a los preceptos constitucionales.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, cuyo texto corresponde al artículo 27 de la Ley 225 de 1995.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Luis Eduardo Montealegre Lynnet, no firma la presente sentencia por cuanto presentó excusa, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero de 1996.

2 El Decreto 111 de 1996 compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

3 Sentencia C-508 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 En el mismo sentido están, entre otras, las sentencias C-427 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-925 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Ibídem

8 "La delicada tarea de gestionar globalmente las metas del plan y hacerlas compatibles con las políticas y posibilidades reales de gasto dentro de cada vigencia fiscal, se torna en extremo difícil cuando una porción sustancial de los ingresos queda inexorablemente atada a los destinos fijados por las leyes creadoras de rentas con destinación específica que limitan por definición el ingreso de los caudales públicos a una caja común para luego, de manera racional, asegurar la ejecución ordenada y justa de las prioridades trazadas en la ley de presupuesto y en el plan de desarrollo". Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 "El proceso presupuestal, en principio, esto es, salvo las excepciones introducidas en la propia Constitución, no puede ser obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas a determinados fines que le restan la necesaria flexibilidad al manejo de las finanzas públicas y, por consiguiente, menoscaban la función política de orientar el gasto y los recursos existentes a satisfacer las necesidades que en cada momento histórico se estiman

prioritarias”. Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Esta circunstancia fue considerada tanto en la elaboración como en la aprobación del correspondiente proyecto de ley. Sobre el particular, en la exposición de motivos se dijo: “El ajuste en la clasificación presupuestal de la vigencia tiene como fin ubicar adecuadamente en el presupuesto general de la nación recursos como los fondos sin personería jurídica, las rentas para el sector justicia consagradas en las Leyes 55 de 1985, 6ª de 1992 y 66 de 1993, los recursos provenientes de la utilización de las plantas térmicas temporalmente en poder de la Nación y en general algunos recursos que no son ingresos corrientes, recursos de capital ni se enmarcan dentro de la definición de contribuciones parafiscales”. Gaceta del Congreso No. 242 de 1995, pág. 8

11 El artículo 1º de la Ley 225 de 1995 está compilado en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el cual señala: “El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (…)”. Para efectos de este proceso, de la norma trascrita interesa resaltar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto hace la distinción entre ingresos corrientes de la Nación y fondos especiales.

12 De acuerdo con los artículos 11, 34 y 75 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional no están comprendidos dentro del principio de unidad de caja.

13 En la sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón se dijo: “En anteriores ocasiones esta Corporación había señalado que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 se refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales”.