

Sentencia C-066/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efectos jurídicos de la norma

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva del cargo

ACTO LEGISLATIVO DE SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Sistema de participación de entidades territoriales

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Cuantía determinada por una base inicial fijada por la propia Constitución

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Concepto político

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Concepto

Referencia: expediente D-4043

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º (parcial) y 67 de la Ley 179 de 1994 y el artículo 1º (parcial) de la Ley 225 de 1995

Demandante: Nestor Raúl Correa Henao

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Nestor Raúl Correa Henao, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º (parcial) y 67 de la Ley 179 de 1994 y 1º (parcial) de la Ley 225 de 1995.

La Corte, mediante Auto de junio 12 de 2002 proferido por el Despacho del Magistrado Sustanciador, admitió la demanda, una vez consideró que el demandante la había corregido en los términos fijados en el Auto de mayo 24 de 2002, ordenó las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales 41.659 de diciembre 30 de 1994 y 42.157 de diciembre 20 de 1995. Se subrayan los apartes demandados.

Ley 179 de 1994

Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto

“Artículo 3°. El literal a) del artículo 7° la Ley 38 de 1989 quedará así:

a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos. Esta clasificación modifica las demás establecidas para el presupuesto General de la Nación en la Ley 38 de 1989.”

Artículo 67. Nuevo. Eliminar las referencias a las rentas contractuales que se hagan en esta ley.

Ley 225 de 1995

Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

“Artículo 1°. El literal a) del artículo 7° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 3° de la Ley 179 de 1994, quedará así:

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.”

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el demandante que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1, 2, 6, 13, 29, 49, 58, 67, 151, 287, 350, 352, 356, 357, 358, 362, 365 y 366 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. Cargo principal

Realiza el actor, en primer lugar, un recuento sobre el tratamiento constitucional de las que denomina “transferencias fiscales interterritoriales”, dentro del cual cuestiona la modificación

que en la materia se introdujo en el Acto Legislativo No. 1 de 2001, en cuanto que iría, en su criterio, en contravía con el impulso descentralizador que proviene de la Constitución de 1991 y con la atención prioritaria del gasto social que se realiza con los recursos que se transfieren a las entidades territoriales.

Dentro de ese marco conceptual, para el demandante, las disposiciones acusadas tienen en común el hecho de "... erosionar la canasta de los recursos que hacen parte de los 'ingresos corrientes de la nación' ...", concepto que sirve de base para establecer el monto de las transferencias o de la participación que de acuerdo con los artículos 356 y 357 de la Constitución deben recibir las entidades territoriales.

Estima el actor que el concepto de "ingresos corrientes de la Nación" se constitucionalizó en 1991, de tal manera que sobre la materia existe una "rigidez constitucional", en la medida en que "... lo que en ese momento fuese ingresos corrientes de la nación queda definitivamente afectado a las transferencias a las entidades territoriales para la atención del gasto social (salvo reforma constitucional), sin que pueda entonces el legislador violar esa especial afectación."

De este modo, el artículo 3º de la Ley 179 de 1994, al clasificar los ingresos de la Nación o Presupuesto de Rentas en cuatro grupos, adiciona dos más a la clasificación contenida en el artículo 19 de la Ley 38 de 1989, toda vez que además de los ingresos corrientes y recursos de capital, agrega las contribuciones parafiscales que a su juicio deberían hacer parte de los ingresos corrientes (susceptibles de ser transferidos), no tributarios de la Nación, y añade también los ingresos de los establecimientos públicos.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 179 de 1994, elimina las rentas contractuales que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 38 de 1989, se consideraban ingresos corrientes (susceptibles de ser transferidos), no tributarios de la Nación. Señala el actor que al eliminarlas de la clasificación, estas rentas quedan en una especie de limbo, "pues ya no se saben qué son, pero en todo caso han dejado de ser ingreso corriente".

Entre tanto, el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, modifica el artículo 3º de la Ley 179 de 1994, y clasifica los ingresos de la Nación en cinco grupos, ya no en cuatro como en la Ley 179 de 1994, ni en dos como lo preveía la Ley 38 de 1989. Así, además de ingresos corrientes y recursos de capital, se encuentran las contribuciones parafiscales, los ingresos de los establecimientos públicos y añade los fondos especiales, que a su juicio deberían ser parte de los ingresos corrientes.

Las anteriores disposiciones, sostiene el actor, violan el núcleo esencial del concepto "ingresos corrientes de la Nación", contenido en el artículo 358 de la Constitución, en consonancia con los artículos 356 y 357.

Al efecto señala que la clasificación del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la

Nación en ingresos corrientes, recursos de capital, rentas parafiscales, fondos especiales y rentas de los establecimientos públicos, "... contiene más conceptos que los señalados en la Constitución, dado que ésta sólo se refiere a ingresos corrientes y recursos de capital".

Sostiene el actor que "se observa en general la clara intención de los gobiernos y del legislativo de recortar sistemáticamente las transferencias a las entidades territoriales, que son las que financian el gasto social, con el objeto de financiar el déficit fiscal de la Nación y pagar la deuda externa".

Finalmente, en este aparte, el actor solicita que si la Corte considera que es posible que la Ley Orgánica de presupuesto realice la clasificación de los recursos del presupuesto en rubros distintos de los previstos en el artículo 358 de la Constitución, la sentencia sea de carácter interpretativo para que se establezca cuales de esos rubros hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación.

2.2. Cargo accesorio: violación consecencial de otras disposiciones de la Constitución.

2.2.1. Para el demandante las normas acusadas, al desconocer el derecho que tienen los entes territoriales a participar de los ingresos corrientes de la Nación, disminuyen los recursos que por transferencias deben recibir dichos entes, afectando la atención de los servicios prioritarios a cargo de éstos como la salud y la educación, toda vez que a menores transferencias de recursos, menor cobertura y calidad de dichos servicios, todo lo cual resulta contrario a los artículos 49 y 67 de la Carta.

2.2.2. Las normas acusadas son contrarias a los artículos 2 y 365 de la Constitución que regulan la eficacia de los derechos y los fines del Estado, en cuanto que los recortes a las transferencias implican que en lugar de que el Estado esté al servicio de las personas, éstas parecerían estar al servicio de las finanzas públicas.

2.2.3. Las normas demandadas violan la prioridad del gasto público social prevista en los artículos 350 y 366 de la Constitución, por cuanto éste ha devenido menos importante que el pago de la deuda externa, que es la finalidad a la que atiende el recorte de las transferencias.

2.2.4. Se viola la autonomía de las entidades territoriales prevista en los artículos 1 y 287 de la Constitución, puesto que no puede haber efectiva autonomía si no hay recursos para el efecto.

2.2.5. Se desconoce el derecho de propiedad privada de las entidades territoriales previsto en los artículos 58 y 362 de la Constitución, dado que las transferencias nacionales pertenecen a éstas y no a la Nación.

2.2.6. "... se viola la legalidad, igualdad y debido proceso de las entidades territoriales, artículos 6, 13 y 29 de la Constitución, en cuanto que se han desconocido las reglas del juego y el igual derecho de los tres niveles de gobierno a obtener y manejar sus propios recursos."

2.2.7. Cargo de forma.

“... se viola por último la ley orgánica de presupuesto, artículos 151 y 152 de la Constitución: las leyes demandadas no son ‘orgánicas’ ambas y, sin embargo, han desconocido la clasificación de los ingresos que hizo el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Ley 38 de 1989, hoy Decreto 111 de 1995 (sic). Ahora bien, ley ordinaria no mata ley orgánica. Al desconocer una ley orgánica, la ley ordinaria deviene inconstitucional por violación directa de los artículos 151 y 352 de la preceptiva superior.”

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Salud.

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, actuando en representación del Ministerio de Salud y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención, solicitando a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

El interviniente destaca el papel que la Constitución ha asignado al legislador en el desarrollo de los postulados del Estado Social de Derecho contenidos en la Carta, y pone de presente que con fundamento en las disposiciones de orden constitucional el legislador ha venido expidiendo algunas normas que desarrollan los principios, instituciones y reglamentaciones de orden económico, disposiciones éstas que se encuentran contenidas, entre otras, en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

Advierte que la Corte Constitucional ha señalado que la Ley 179 de 1994 es una ley orgánica, al manifestar que “... como tal se tramitó y aprobó. Su mismo título lo advierte: ‘Ley 179 de 1994 (diciembre 30), por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto’.”

Señala que la Ley Orgánica contenida en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas a su vez en el Decreto 111 de 15 de enero de 1996, constituyen junto con la Carta Fundamental “el marco normativo al cual se sujeta el procedimiento presupuestal”, razón por la cual, agrega, “dicha legislación tiene una preeminencia fundamental, toda vez que la Carta la ha erigido como el ordenamiento al cual debe someterse todo el proceso presupuestario”, pues la misma Constitución “prescribe en primer término la supremacía del Estatuto Superior, en segundo término instituye a la ley orgánica del presupuesto como la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano, y por último ordena que los principios constitucionales se apliquen, en lo pertinente a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones), y ejecución del presupuesto de cada una de ellas.”

Señala, que “[e]l contenido normativo demandado no vulnera la autonomía presupuestal de las entidades territoriales sino que busca asegurar que, dentro del marco de la descentralización, se dé aplicación al principio de prioridad del gasto público social...”

De esta manera, agrega, puede manifestarse que con las disposiciones demandadas se aplican eficazmente, “los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que animan la organización de la gestión pública a partir del supuesto de la existencia de una

República unitaria que se erige como centro de impulsión política de toda la actividad estatal -Artículo 288 C.P.-”

Afirma que como lo ha advertido la Corte, la Constitución de 1991, introdujo cambios fundamentales en el régimen territorial pues pasó de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, a un sistema de autonomía para las entidades territoriales sin abandonar la unidad del Estado (art. 1 C.P.).

En el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto, sostiene que como lo ha señalado la doctrina, ésta no sólo regula aspectos formales del presupuesto, sino aspectos sustantivos, de importancia económica y administrativa, como son los relativos a la programación y ejecución presupuestal, y la armonización entre los presupuestos y el plan nacional de desarrollo. Concluye, que es una pauta general, de cobertura nacional de enorme poder centralizador y racionalizador.

Así mismo, dice, se ha considerado que de acuerdo con el artículo 252 de la Constitución, le corresponde a la ley orgánica, entre otros aspectos, regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales, así como su coordinación con el plan de desarrollo. Por lo tanto, la competencia de las entidades territoriales en ésta materia está expresamente limitada por la Constitución, (...) la redacción del artículo 352 es imperativa; la ley orgánica debe regular la materia y no puede, simplemente delegar su función en órgano alguno de las entidades territoriales. El artículo 352 es tan preciso, y tan especial, que no permite que la ‘ley orgánica del ordenamiento territorial’ a la que se refiere 288 (sic) de la Constitución vuelva sobre el tema.”

En esta materia el actor hace una extensa transcripción de la Sentencia C-478 de 1992.

El interviniente, sostiene que el actor en el caso que se examina funda sus ataques en apreciaciones de tipo subjetivo que no cumplen con las exigencias dispuestas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y las consideraciones que esta Corporación ha manifestado al respecto. En consecuencia, señala que la demanda no cumple con los requisitos mínimos exigidos para que la acción prospere.

2. Intervención de la Auditoría General de la Nación

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón en representación de la Auditoría General de la Nación dentro de la oportunidad legal prevista, presentó escrito de intervención solicitando a la Corte declararse inhibida para pronunciarse respecto de lo demandado del artículo 3° de la Ley 179 de 1994 y declarar exequibles los artículos 67 de la ley citada y 1° de la Ley 225 de 1995, en lo acusado.

Señala el interviniente que el Legislador, al expedir las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995 se orientó de manera conciente a reformar la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto y que las mismas se ocupan de temas contemplados en los artículos 151 y 352 Constitucionales sobre leyes orgánicas. Agrega que el trámite legislativo que surtieron fue el contemplado

para una ley orgánica. Por consiguiente, concluye, que las normas impugnadas, a contrario de lo que sostiene el actor, sí son disposiciones de carácter orgánico.

Por otra parte, señala que el actor impugna el artículo 3º de la Ley 179 de 1994, no obstante que el mismo fue modificado por el artículo 1º de la Ley 225 de 1995 y compilado en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996. De este modo, sostiene, el demandante dirige su inconformidad respecto de una norma que no existe en el ordenamiento jurídico, esto es, el artículo 3º de la Ley 179 de 1994, sobre la cual, en su concepto, debe producirse sentencia inhibitoria.

Manifiesta que el problema relacionado con la priorización del gasto social frente al pago de la deuda externa o las expensas para financiar la guerra no se soluciona incluyendo las contribuciones parafiscales o las tasas dentro de los ingresos corrientes de la Nación, debido a que tales recursos, por su propia naturaleza no son susceptibles de desviarse para la atención de sectores distintos de aquellos para los cuales fueron concebidos.

Así mismo, señala que “al no ingresar al presupuesto y ser susceptible de cálculo, definen una realidad fiscal diversa a la propia de los ingresos corrientes de la Nación (pues son sectoriales). Puede, eso sí, predicarse su ocurrencia sin que ello implique la posibilidad de financiar cualquier gasto de la Nación con los mismos. De allí que el destino no esté llamado ser un simple eufemismo. Contiene una relevancia y es que en virtud del mismo, no podrían formar parte de la base para calcular participaciones o transferencias. Debe recabarse en que sí lo (sic) la Nación no lo recibe para sí, no se entiende que deba, contablemente, producir un mayor valor de los ingresos corrientes.”

En relación con los fondos especiales, señala el interviniente que, en primer lugar, los mismos, por su naturaleza, se asocian con el concepto de tasa, entendida como el costo que debe pagar el contribuyente por la prestación de un servicio (art. 30 del Decreto compilatorio 111 de 1996). Desde esa perspectiva, efectúa una recopilación de lo que se ha entendido a nivel jurisprudencial y doctrinal por esta modalidad de ingreso fiscal.

Pone de presente que existen dos clases de tasas, unas costeables y otras que, en función de criterios políticos, se determinan tomando en cuenta la capacidad contributiva del sujeto.

Afirma que una de las características de la tasa, suele ser el pago como contrapartida por la prestación de un servicio de carácter divisible. Dice que su creación obedece a la paulatina independencia de servicios costeables por los administrados. “La lógica de éste instituto tributario obedece, entonces, a la real posibilidad que existe para determinar un beneficio a favor de un individuo por la prestación de un servicio. No quiere decir esto que todos aquellos servicios que tengan esta especial característica deben financiarse mediante el sistema típico de tasa. Otros criterios de carácter político y social, según se ha indicado, inciden en la búsqueda de mecanismos de costo que consulten la capacidad contributiva del individuo frente al gravamen.”

Al respecto, analiza dos fenómenos, por un lado, la intervención del Estado en procura de una ubicación de los bienes y servicios que consulte un equilibrio social y no se limite a arbitrar la que ofrece el mercado, y por el otro, el tránsito hacia los servicios autocosteables. Señala, que estos dos procesos, suelen presentarse como “antípodas pero es menester que

en un Estado Social de Derecho se logre su armonización de acuerdo con las prioridades que en él se definen. Las variables económicas son matizadas por variables políticas y sociales que permiten llegar a una conclusión diferente.”

En relación con el primer fenómeno reseñado, indica que para un Estado Social de Derecho es particularmente importante garantizar la prestación de servicios que tienen un carácter fundamental y sobre los cuales radica el acuerdo constitucional. Indica el interviniente, que si dicho principio se cumple a cabalidad, la tasa, entendida como división de costo-beneficio, no será el mecanismo más efectivo para cumplir con dicho fin. Indica que su complementación es precisa con recursos provenientes de otros sectores de la sociedad, en desarrollo del principio de solidaridad que es esencial a este tipo de Estado.

Concluye que la existencia del destino de los recursos al financiamiento de una actividad, hasta el punto que en tanto medición de un servicio, es susceptible de ser retornado al contribuyente o imputado a la siguiente vigencia fiscal, hace, que resulte totalmente ajeno el incluirlos como ingresos corrientes de la nación, como lo propone el actor precisamente porque su propósito es hacer costear la prestación de un servicio público y no formar parte del acopio general de recursos con los cuales se financian las restantes actividades de la Nación. Concluye, que lo “indicado respecto de la parafiscalidad es predicable en relación con los fondos especiales, básicamente las tasas. No se vulnera entonces, el denominado “núcleo esencial de los ingresos corrientes de la Nación”.

En torno a las rentas contractuales, considera “(...) que la eliminación de las referencias a las mismas dentro de una ley en nada afecta su constitucionalidad, en un cargo que supondría la existencia de una omisión legislativa. Ella no se presenta en este caso, salvo, en cuanto específico se aluda a las mismas bien como ingresos corrientes bien como ingresos no corrientes. En tanto norma que consagra una eliminación constituye una dimensión propia del desarrollo de las funciones atribuidas al Congreso de la República como lo es la facultad derogatoria, Tampoco existe violación alguna”.

El interviniente concluye que, “que las definiciones de las contribuciones en general están en ciernes los elementos propios para caracterizarlos (sic) y agruparlas. De allí que se hable de recurrencia, destinación e intermitencia. El tema de la regularidad no resulta, veleidoso, menos si causa unos efectos en las denominadas participaciones pues es un ingreso con el que cuenta la Nación y sobre el que, a salvo situaciones excepcionales, garantiza su existencia. De allí que pueda participar del mismo. Así, los ingresos, corrientes, además de la regularidad, presentan otras características como la precedibilidad, referencialidad, normalidad y la posibilidad de medir los elementos como la solidez y la situación fiscal del país.

Esto permite diferenciar los ingresos corrientes de aquellos de capital, en los cuales existe un margen alto y considerable de incertidumbre. Si bien subsiste una costumbre de solventar gastos a través del crédito, al punto que se convierte en rutinario, debe indicarse que tal reflexión no resulta válido en tiempos de recesión.”

3. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en su calidad de representante de la Federación Colombiana de Municipios presentó un escrito de coadyuvancia de la demanda, en el cual reitera los argumentos presentados por el actor, particularmente en cuanto hace a la inclusión en la clasificación de los recursos del presupuesto del concepto de los fondos especiales, al cual, sostiene, se han trasladado ingresos por tasas y contribuciones que deberían estar clasificados como ingresos corrientes de la Nación y en cuanto a la supresión de las rentas contractuales como clasificación de los ingresos corrientes de la Nación.

Para ilustrar su posición, el interviniente acompaña unos cuadros que muestran la evolución que la clasificación de los ingresos por tasas y contribuciones ha sufrido entre 1992 y 1998, para mostrar cómo, ingresos que originalmente estaban clasificados como corrientes de la Nación pasaron a formar parte de rubros separados como "fondos especiales" o "rentas parafiscales".

El interviniente se refiere también a la violación de la reserva de ley orgánica y al desconocimiento, por vía de consecuencia, de las normas sobre autonomía territorial y prioridad del gasto destinado a educación y salud.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 1º de la Ley 225 de 1995, así como la del artículo 67 de la Ley 179 de 1994, y que se inhiba para pronunciarse respecto del artículo 3º de esta misma ley.

1. Señala el Jefe del Ministerio Público que el artículo 3º de la Ley 179 de 1994 fue modificado por el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, y que hoy no se encuentra vigente. Dicha derogación, agrega, impide que la Corte se pronuncie sobre el mismo, dado que hay carencia actual de objeto.

2. Por otra parte, se afirma en el concepto fiscal que en relación con el cargo atinente a los vicios de forma en la expedición de las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, procede un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda, pues el actor no formuló ni desarrolló cargo alguno por este concepto, según las exigencias que se desprenden del numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

No obstante la anterior consideración, para el evento en que la Corte decidiera ocuparse del examen de la acusación presentada por el actor, el señor Procurador realiza un minucioso análisis del trámite que surtieron las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, para concluir que ellas se tramitaron con orgánicas, con el lleno de los requisitos que al efecto contempla la Constitución, con la sola salvedad de que no fue posible establecer, para la Ley 179 de 1994, si en la plenaria del Senado el proyecto fue aprobado por la mayoría especial, debido a que se extravió el expediente legislativo en el Congreso de la República.

3. Al analizar el cargo principal presentado por el actor, el señor Procurador General se refiere a la naturaleza jurídica de cada uno de los componentes del presupuesto de Rentas, y afirma que cada uno de ellos posee unas características esenciales que impiden que los conceptos acusados puedan ser catalogados bajo un único rubro, el de los ingresos

corrientes de la Nación, como pretende el actor.

Afirma que los ingresos corrientes de la Nación, tienen la característica de ser relativamente constantes y de estimación más segura, en razón de la fuente de su recaudo, y que tienen como finalidad tanto la de atender los gastos que demande la Nación, como la de servir de fuente de financiación a los entes territoriales a través del denominado sistema general de participaciones, hecho que los diferencia de los recursos de capital, que se caracterizan por ser fluctuantes, esporádicos e inestables.

Pone de presente la vista fiscal, la necesidad de que exista una distribución equilibrada de los recursos públicos, que permita atender tanto el gasto público social que se hace a nivel territorial, dentro de los parámetros de descentralización y autonomía previstos en la Carta, como los servicios a cargo de la Nación, como seguridad pública o justicia.

Después de un detenido estudio de cada uno de los conceptos cuya clasificación separada respecto de los ingresos corrientes de la Nación cuestiona el actor, concluye que por su naturaleza y finalidad constitucional y legal, esas rentas no pueden hacer parte de los ingresos corrientes de la Nación, toda vez que de ser ello así, las mismas no cumplirían la finalidad para la que fueron creadas, dado que al engrosar dicho rubro, tendrían que servir de fuente de financiación de los gastos de la Nación y de los entes territoriales, vía sistema general de participación, en desmedro y desvirtuando su naturaleza y la finalidad para la que fueron creados bien por el constituyente o por el legislador.

4. De manera particular, en relación con las contribuciones parafiscales, expresa que si se aceptara que las contribuciones parafiscales hicieran parte del rubro ingresos corrientes de la Nación, las mismas perderían su naturaleza, puesto que, tal como han sido previstas en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, compilado en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, si fueron creadas en beneficio de un grupo determinado, para satisfacer necesidades propias de éste y cuyo pago sólo asumen quienes lo integran, no existe razón jurídica válida para sostener que deben hacer parte de tales ingresos, pues dejarían de cumplir la razón constitucional y legal para las cuales fueron creadas, esto es, recuperar los costos de servicios que se presten o mantener la participación de los beneficios que se proporcionen, en cumplimiento de funciones del Estado o en desarrollo de actividades de interés general.

5. Argumento similar, señala, puede plantearse frente a los ingresos de los fondos especiales y de los establecimientos públicos del orden nacional e incluso descentralizado, toda vez que "... si tanto los fondos como los establecimientos fueron creados para que asumieran la prestación de una función o servicio público específico a cargo del Estado (artículo 30 del Decreto 111 de 1996), a efectos de lograr su cumplimiento en forma eficiente, transparente, eficaz, entre otros, no tendría razón de ser que los ingresos de éstos entren a hacer parte de los ingresos corrientes de la Nación ...", pues sus recursos deben ser manejados con autonomía e independencia de dicho rubro, con el fin único de cumplir con la función o servicio público que a éstos corresponde.

6. Así mismo, considera que el actor no tiene razón cuando afirma que el legislador violó el artículo 358 Superior, al establecer los componentes del Presupuesto de Rentas, por fuera de los dos componentes que señala la norma constitucional citada, pues por la naturaleza y finalidad que tienen los ingresos que por diferentes conceptos recibe la Nación, le es dable al

legislador hacer la subclasificación que se demandada en la Ley Orgánica del Presupuesto.

7. De igual manera, considera el Jefe del Ministerio Público, “no se violan los derechos a la salud y a la educación, la eficacia teleológica estatal, la prioridad del gasto público social, la autonomía y propiedad de los entes territoriales, la legalidad y el debido proceso, ya que las partidas presupuestales demandadas no lesionan la composición de los ingresos corrientes.”

8. Por otra parte, en relación con las rentas contractuales, a las que dedica un extenso aparte de su intervención, pone de presente que la Corte, en la Sentencia C-423 de 1995, declaró la inexecutable de la inclusión de los recursos provenientes de los contratos de concesión a los particulares del servicio de telefonía móvil celular como recursos de capital y no como parte de los ingresos corrientes, “... pues la justificación dada para tal efecto, cual era que si se engrosaba la partida de ingresos corrientes con un volumen repentino de ingresos nuevos en cantidades exorbitantes produciría desestabilización económica por alterar los niveles de inflación, era un argumento de conveniencia y oportunidad macroeconómica que no justificaba el desconocimiento de la normativa orgánica presupuestal vigente, es decir, el artículo 20 de la Ley 38 de 1989, que señalaba que las rentas contractuales hacían parte de los ingresos corrientes de la Nación.”

Agrega que, en ese contexto, es necesario tener en cuenta que dentro del escenario que surge de la Constitución de 1991, el Estado, para cumplir con sus fines y garantizar la continua y eficiente prestación de servicios públicos, debe acudir a la explotación y concesión de muchos de sus bienes y servicios por vía contractual, lo cual con frecuencia requiere inversiones muy onerosas para poner tales bienes y servicios a tono con las exigencias actuales de integración internacional en tecnología y comercio. Ello, señala, obligó al legislador a redefinir los conceptos presupuestales tanto de ingresos corrientes y de capital, para garantizar la autonomía territorial -inversión social-, y el cumplimiento de sus fines, como la prestación de los servicios públicos, haciendo justicia redistributiva y honrando sus obligaciones, tales como el servicio de la deuda (artículo 346 Superior).

Dice el concepto fiscal que “[l]o anterior lleva a que se reconsidere lo expuesto en la sentencia aludida, sobre la forma como deben clasificarse las rentas contractuales, que no pueden ser exclusivamente el de la regularidad y la eventualidad del bien o servicio negociado per se, pues ello generaría una inequidad presupuestal en relación con los ingresos del Estado frente a los de las entidades territoriales, porque éstas se quedarían con unos recursos sin asumir su proporción en las responsabilidades por las obligaciones que el Estado contrajo en relación con el contrato que genera la respectiva renta”.

Señala que la mayoría de los contratos de concesión y explotación de bienes estatales, son celebrados por entidades descentralizadas según su especialidad, contratos que por su carácter de sinalagmáticos, requieren de inversión previa y el mantenimiento del equilibrio contractual, que hace que el erario público se vea comprometido financieramente y que según la ejecución o liquidación contractual, no siempre se produzcan rentas y sí pérdidas que se deben cubrir.

Precisamente, agrega el Jefe del Ministerio público, con el fin de atender en debida forma el punto de vista presupuestal los fenómenos antes referidos, el Legislador eliminó la referencia

a las rentas contractuales como parte de los ingresos corrientes, y decidió vincularlas tanto a la naturaleza contractual y a la especialidad del servicio público suministrado o a la finalidad estatal satisfecha desde el punto de vista constitucional.

“Esa era la razón por la que en el concepto de recursos de capital, consagrado en el artículo 21 de la ley 38 de 1989 no se incluían los excedentes financieros de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, hecho que tenía que modificar el legislador para hacer compatibles las nuevas disposiciones constitucionales, razón por la que al expedir la Ley 179 de 1994, se incluyen los excedentes financieros de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas como parte de los recursos de capital (art. 13) y en el artículo 67 eliminó la referencia de las rentas contractuales.”

Lo anterior, no significa, señala, que el concepto de rentas contractuales desaparezca del presupuesto, sino que su manejo se adaptó a las nuevas exigencias, para permitir el cumplimiento de los fines estatales o la satisfacción de las necesidades de los servicios públicos, lo que se realiza a través de la descentralización especializada, en donde las rentas contractuales netas que se produzcan ingresan al presupuesto general de la Nación como parte de los recursos de capital, para que el Estado recupere las inversiones precontractuales y contractuales que haya efectuado y cumpla con las obligaciones crediticias que se hayan adquirido.(Art. 346 C.P.)

De igual manera, agrega, “y para responder la función interventora del Estado en la economía y el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (artículos 334 y 773 íbidem), mediante la Ley, el legislador incorporó al régimen presupuestal los principios de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal (artículos 7 y 8) y de manera consecuente con estos principios estableció en el artículo 154 un manejo presupuestal de inversión externa y reabsorción presupuestal frente a la percepción extraordinaria de rentas por parte de la Nación que pueden causar desequilibrio macroeconómico, consistente en la apropiación de parte de tales rentas extraordinarias para asuntos presupuestales ordinarios que garanticen la evolución normal de la economía, y con el resto constituir y capitalizar un Fondo de recursos de superávit de la Nación con el fin de que sean administrados sin que afecten la base monetaria. Así, los recursos del Fondo se transfieren al Presupuesto General de la Nación cuando éstos se puedan programar para un período mínimo de ocho años como ingresos corrientes, porque sólo así se garantizará no sólo la estabilidad económica sino la percepción de recursos vía sistema general de participaciones por parte de los entes territoriales. Ninguna de estas circunstancias fue analizada en la Sentencia C-243 de 1995.

Concluye el Jefe del Ministerio Público que en la medida en que las rentas contractuales puedan percibirse por un término más o menos prolongado, el término de 8 años parece racional, tal y como lo señala el artículo 15 de la Ley 179 de 1994, es lógico, que las mismas hagan parte de ingresos Corrientes de la Nación y que en esa medida los entes territoriales participen en su distribución, lo que no es razonado, agrega, es que es que estos entes participen de éstas independiente de la estabilidad en su percepción, pues si para un año existe y para el otro ya no, correspondería a la Nación asumir dicho déficit para garantizar que éstos reciban la porción que a ellos les corresponde en los términos del artículo 357 Constitucional, tal y como fue modificado por el Acto Legislativo No 1 de 2001.

Por las anteriores, razones, el Ministerio Público solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la eliminación de las rentas contractuales del sistema presupuestal vigente y revisar el criterio que sobre el particular se expuso en la Sentencia C-243 de 1995, dado que este precedente no puede ser tenido en cuenta para resolver el presente caso.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Consideraciones preliminares

1.1. Cargo por violación del artículo 3º de la Ley 179 de 1994

Considera el señor Procurador General de la Nación en su concepto, que el artículo 3º de la Ley 179 de 1994 fue modificado por el artículo 1º de la Ley 225 de 1995 y no estaría produciendo efectos jurídicos en la actualidad, lo cual impediría que la Corte se pronuncie sobre el mismo. No obstante que, en principio, tal apreciación es correcta, para adoptar una determinación en torno a la competencia de la Corte es necesario analizar más detenidamente la estructura de la demanda.

El artículo 1º de la Ley 225 de 1995 modifica el artículo 7º de la Ley 38 de 1989 el cual a su vez, había sido modificado por el artículo 3º de la Ley 179 de 1994.

El actor podría haber optado por demandar directamente el artículo 7º de la Ley 38 de 1989, compilado en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, pero prefirió demandar conjuntamente los artículos 3º de la Ley 179 de 1994 y 1º de la Ley 225 de 1995. Y esa opción tiene consecuencias desde la perspectiva del control de constitucionalidad.

De prosperar la acción, si lo demandado fuese el artículo 7º de la Ley 38 de 1989, el mismo sería excluido de manera definitiva del ordenamiento, sin que en principio sus previsiones normativas fuesen sustituidas por otras. En cambio si se demanda la ley que subrogó ese artículo, el efecto de la inexecutable es, también en principio, el de excluir del ordenamiento el contenido de la modificación, dejando a salvo la norma modificada. Cuando quiera que el actor considere que tal norma igualmente es inconstitucional, se vería forzado a demandarla también, para evitar que el pronunciamiento de la Corte sea inocuo. En este caso no se acudió a demandar el artículo 7º de la Ley 38 porque la pretensión parece ser la de que, excluidas las modificaciones introducidas por las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, recupere su vigencia el texto original de la Ley 38, que es del siguiente tenor:

Artículo 7º El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas. Contendrá la estimación de los ingresos corrientes que se espera recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital, y los ingresos de los Establecimientos Públicos.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para las Ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los Establecimientos Públicos Nacionales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

Parágrafo. En armonía con la Constitución Política, la expresión “Presupuesto de Rentas” comprende el Presupuesto de Rentas y el Presupuesto de los Recursos de Capital de que trata el presente Estatuto.

Se tiene, entonces que, si se declara la inexecutable de la ley reformada, desaparece el sustrato material de todas las reformas que hayan obrado sobre la misma y por consiguiente la inexecutable las comprende a todas, al paso que si se declara la inexecutable de una de tales modificaciones, la última, se excluye del ordenamiento el contenido modificadorio, con lo cual recobra su vigencia la norma anterior.

Así, si bien en la actualidad el artículo 3º de la Ley 179 de 1994 no está produciendo efectos, porque fue subrogado por el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, encuentra la Corte que sería susceptible de producirlos, en el evento en que fuese declarada la inexecutable de esta última disposición, razón por la cual, en tal caso, cabría que la Corte se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Idéntica consideración cabe respecto del artículo 67 de la Ley 179 de 1994, puesto que, independientemente de su contenido normativo y por virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, no existe en la Ley Orgánica de Presupuesto referencia alguna a las rentas contractuales, razón por la cual el pronunciamiento de la Corte sobre esta disposición sólo sería relevante en el evento de prosperar la demanda contra el artículo 1º de la Ley 225 de 1995.

1.3. Cargo por violación de las disposiciones relativas a las leyes orgánicas.

El actor expresa, como cargo de forma, que se han violado las normas constitucionales relativas a las leyes orgánicas, en la medida en que las disposiciones acusadas tienen el carácter de leyes ordinarias, pero se orientan a modificar una ley orgánica.

Debe la Corte precisar, en primer lugar, que el cargo según el cual una materia propia de ley orgánica se reguló mediante ley ordinaria, no es de forma sino de fondo, en cuanto que afecta la competencia del Congreso. La Corte, en Sentencia C-894 de 1999 expresó que “... resulta relevante recordar que, según reiterada jurisprudencia, la vulneración de la reserva de ley orgánica no constituye un vicio de forma de aquellos que caducan, según el artículo 242-3 de la Carta, al año de haber sido publicada la correspondiente ley. Por el contrario, este tipo de vicios se originan en una transgresión de las normas constitucionales sobre competencia de los distintos órganos del Estado y, en esa medida, adquieren el carácter de falta material o sustantiva.² En consecuencia, no es procedente, en casos como el que analiza la Corte, entrar a definir si ya ha transcurrido el término establecido por el artículo 242-3 de la Carta, por cuanto, se repite, las faltas materiales por violación de la competencia no caducan.”

Así, se tiene que si se tratase, como lo señala el actor, de un cargo por vicios de forma, la acción por este concepto, a tenor de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución, ya habría caducado porque las normas demandadas se expidieron en los años 1994 y 1995.

En cuanto hace a la formulación del cargo, el actor se limita a señalar que "... las leyes demandadas no son 'orgánicas' ambas y, sin embargo, han desconocido la clasificación de los ingresos que hizo el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Ley 38 de 1989, hoy Decreto 111 de 1995 (sic). Agrega que "... ley ordinaria no mata ley orgánica" y que "[a]l desconocer una ley orgánica, la ley ordinaria deviene inconstitucional por violación directa de los artículos 151 y 352 de la preceptiva superior"

Sin embargo se tiene que tanto la Ley 179 de 1994, como la Ley 225 de 1995, de manera expresa, se orientaron a modificar la ley orgánica de presupuesto³, y como lo manifestó la Corte a propósito de la Ley 179 de 1994, del propio encabezado o título de la ley se desprende su carácter orgánico.⁴

Lo anterior haría necesario que el actor precisase las razones por las cuales las normas, pese a lo que expresa su encabezado, no tienen el carácter de orgánicas.

Y dicha argumentación, además, debía orientarse a establecer que no se tramitaron con tal carácter, no simplemente a acreditar la existencia de un determinado vicio de procedimiento en el trámite de la ley, para lo cual, como se ha puntualizado, ya habría expirado el término de caducidad de la acción previsto en la Constitución para los vicios de forma.

Como el actor no aporta argumento distinto que aquel según el cual "ley ordinaria no mata ley orgánica", existe, en este acápite, ineptitud sustancial de la demanda y la Corte no hará un pronunciamiento de fondo sobre este particular.

1.4. Acto Legislativo No. 1 de 2001

El Acto Legislativo No. 1 de 2001 modificó el sistema de participación de las entidades territoriales en los recursos de la Nación, el cual, en principio, ya no se sujeta a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación.

El Constituyente tomó como punto de partida del Sistema General de Participaciones una suma fija, que correspondía al cálculo de las transferencias y participaciones que conforme al régimen orgánico vigente para entonces correspondían a los departamentos, distritos y municipios, régimen que, por consiguiente puede tenerse como avalado por el propio constituyente.

En efecto, dispuso, el párrafo transitorio 1 del mencionado Acto Legislativo que "[e]l Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos."

A su vez, en el inciso primero de la citada norma se dispone que: “El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.”

De este modo, la cuantía de las participaciones está determinada por una base inicial definida por la propia Constitución y que se reajustará anualmente en función de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación. El constituyente, sin embargo, previó una fase de transición, en la que el reajuste se hace con referencia a la inflación y dispuso, además, que “[a]l finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001.”

Así, no obstante que conforme al nuevo sistema las participaciones no se expresan ya como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, lo cierto es que ese concepto continúa siendo un referente para determinar, vencido el periodo de transición, tanto los reajustes anuales en el valor de las participaciones, como los niveles mínimos que ellas pueden tener, razón por la cual tiene relevancia constitucional el pronunciamiento en torno a las normas que en criterio del actor desconocen el núcleo esencial del concepto “ingresos corrientes de la Nación”.

2. Problema jurídico

En los anteriores términos, corresponde a la Corte determinar si las disposiciones demandadas, al cambiar la clasificación de las rentas que hacen parte del presupuesto nacional, introducen una modificación en el concepto de ingresos corrientes de la Nación que resulta contraria a la Constitución, en particular a las normas que disponen la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, y más específicamente al artículo 358 conforme al cual para esos efectos, “... entiéndese por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.”

De manera consecencial se verían afectadas también, en la medida en que de las disposiciones demandadas se derive un menor volumen de transferencias o participaciones, una afectación de las normas que garantizan la salud y la educación (arts. 49 y 67), la autonomía de las entidades territoriales (arts. 1 y 287), la propiedad privada de estas entidades (arts 58 y 362) y “... la legalidad igualdad y debido proceso de las entidades territoriales” (arts 6, 13 y 29).

Para el pronunciamiento se impone establecer si el concepto de ingresos corrientes de la Nación incorporado a la Constitución en 1991, corresponde necesariamente a la significación que en el momento de entrar a regir la Constitución tenía esa expresión en la ley orgánica de presupuesto, o si, por el contrario, puede la ley orgánica determinar el alcance de la expresión, modificando la clasificación que existía en 1991, que era la contenida en la Ley 38 de 1989. Al respecto el actor manifiesta que en 1991 el tema quedó sometido a una rigidez

constitucional, al punto que la Constitución de 1991 opera como una foto: lo que en ese momento fuese ingresos corrientes de la Nación queda definitivamente afectado a las transferencias a las entidades territoriales para la atención del gasto social (salvo reforma constitucional), sin que pueda entonces el legislador violar esa especial afectación.

También habría necesidad de establecer, si la propia Constitución de 1991 reformó la clasificación presupuestal de los ingresos de la Nación, de manera que éstos sólo puedan clasificarse en Ingresos Corrientes, tributarios y no tributarios, y Recursos de Capital, sin que quepa distinguir otros conceptos, como los ingresos de los establecimientos públicos, las rentas parafiscales o los fondos especiales.

3. Análisis de los cargos

Antes de adentrarse en el análisis de los problemas constitucionales que se derivan de la demanda presentada por actor, considera del caso la Corte referirse de manera general, por un lado, al concepto de Presupuesto General de la Nación, en particular a su estructura y a la clasificación de los recursos que lo conforman, y, por otro, al sistema General de Participaciones de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación.

De manera preliminar, sin embargo, observa la Corte que la propia Constitución de 1991 introdujo importantes modificaciones en el régimen de las finanzas públicas, de las que se desprendía la necesidad de ajustar los contenidos de la ley orgánica de presupuesto vigente para entonces. Sin perjuicio del análisis pormenorizado que adelantará la Corte más adelante, puede advertirse que, prima facie, no es de recibo el símil fotográfico planteado por el actor, puesto que, como ha sido señalado por esta Corporación en diversas oportunidades, corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto, adecuar, con un relativo margen de amplitud, las instituciones presupuestales a los nuevos desarrollos que sobre la materia se introdujeron en la Constitución.

Así, por ejemplo, en el concepto “fondos especiales”, que hacía parte de los ingresos corrientes no tributarios conforme a la Ley 38 de 1989, en la Ley 46 de 1990, correspondiente al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1991, estaban comprendidos los que corresponden a las contribuciones parafiscales que, sin embargo, están previstas hoy de manera autónoma en la Constitución. Se trata de unos recursos de afectación legal, para los cuales, en muchos casos, la propia ley ha previsto esquemas de distribución regional, sin que resultase posible, en su momento, que con base en las previsiones de una ley anterior a la Constitución se alterase esa afectación legal con base constitucional, para disponer que, de manera general, parte de esos recursos, que podría llegar hasta porcentajes tan significativos como los que se derivaban del régimen previsto inicialmente en la Carta del 91, se destinase a fines distintos y para atender necesidades de sectores diferentes de aquellos gravados con la contribución.

En otro caso ilustrativo, también estaban contempladas, de manera general, como ingresos corrientes de la Nación, las “rentas contractuales” que para la vigencia presupuestal de 1991, conforme a la Ley 46 de 1990, comprendían los contratos de concesión y de asociación de hidrocarburos, cuyos recursos, sin embargo, tienen su propio régimen constitucional de distribución.

Se imponía, entonces, para los eventos anteriores y para otros similares, que el legislador regulase, sistematizase y adecuase el concepto de ingresos corrientes de la Nación a las nuevas realidades constitucionales.

De este modo, la argumentación del actor según la cual en 1991, con la entrada en vigencia de la Constitución, se produjo un efecto fotográfico que dotaba de rigidez constitucional a las definiciones contenidas en la Ley 38 de 1989, no resulta acorde con los desarrollos legislativos que la propia Constitución hizo imperativos.

Corresponde, entonces, a la Corte, examinar si la manera como las leyes demandadas hicieron esa adecuación resulta acorde con la Constitución. Para el efecto se hará un análisis en torno al concepto y a la estructura del Presupuesto General de la Nación, en especial en cuanto hace a los ingresos corrientes de la Nación y a las rentas de destinación específica, así como al sistema que define la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, para examinar, después, cada uno de los conceptos cuya individualización frente a los ingresos corrientes de la Nación cuestiona el actor.

3.1. El Presupuesto General de la Nación

El presupuesto público ha sido definido como "... un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde."⁵ Aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos, el presupuesto se ha convertido en un poderoso instrumento de manejo macroeconómico, en la medida en que, como lo ha expresado esta Corporación, "... está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional."⁶ En el mismo sentido, en la Sentencia C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte señaló que el presupuesto general de la Nación es "... un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental."

Dada su trascendencia, el régimen presupuestal tiene base constitucional y así, los artículos 345 y siguientes del Estatuto Superior regulan varios aspectos atinentes a su elaboración, presentación, aprobación, ejecución, etc., al paso que en el artículo 352 se dispuso que además de lo previsto sobre la materia por la propia Constitución, corresponde a la Ley Orgánica del Presupuesto regular lo correspondiente a la programación, aprobación,

modificación y ejecución de los Presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en la ley orgánica del presupuesto (hoy compilada en el Decreto 111 de 1996), el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales, tal como se detalla a continuación:

.- El presupuesto de rentas contiene 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. (Artículo 11, Decreto 111 de 1996, literal a)

.- Las disposiciones generales son las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales solamente rigen durante el año fiscal para el cual se expiden. (Artículo 11, Decreto 111 de 1996, literal c)

En esa estructura es preciso distinguir, por una parte, las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación y, por otra, la clasificación de los recursos y de los gastos.

3.1.1. Entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación

De acuerdo con el artículo 3º del Decreto 111 de 1996, el presupuesto general de la Nación, está compuesto por (i) los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y, (ii) por el presupuesto nacional, el cual, a su vez, comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

3.1.2. Clasificación de los recursos y de los gastos

En el Presupuesto de Rentas es posible distinguir, por un lado, los ingresos del Presupuesto Nacional, y, por otro, los ingresos de los establecimientos públicos.

En cuanto hace a los ingresos del Presupuesto Nacional, éstos comprenden los ingresos de la Nación, las rentas parafiscales cuando sean administradas por una entidad que haga parte del Presupuesto y los Fondos especiales. Los ingresos de la Nación, por su parte, se subdividen en ingresos corrientes, tributarios (impuestos directos e indirectos) y no tributarios (tasas y multas) y recursos de capital, de los que hacen parte los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y

las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria. (Art .31 Decreto 111 de 1996)

En los ingresos de los establecimientos públicos se incluyen, de manera discriminada, los ingresos de los distintos establecimientos públicos del orden nacional, relacionando únicamente las rentas propias de estos establecimientos, distinguiéndolas entre recursos ordinarios y rentas de capital, pero sin incluir las transferencias del presupuesto nacional.

Por su lado, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones incluye las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. En el presupuesto de gastos, para los establecimientos públicos se relacionan tanto los que se hacen con cargo a los recursos propios, como los que se hacen con cargo a las transferencias de la Nación y que en el acápite pertinente se relacionaron como ingresos de la Nación.

En el cuadro No. 1 es posible apreciar una síntesis de la estructura del Presupuesto de Rentas, tal como se desprende de la Ley Orgánica de Presupuesto, de la manera como fue compilada en el Decreto 111 de 1996. Tal estructura es, precisamente, el

Cuadro No. 1

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Presupuesto de Rentas

ESTRUCTURA

Decreto 111 de 1996

I. Ingresos del Presupuesto Nacional

1. Ingresos de la Nación

1.1. Ingresos corrientes

1.1.1. Tributarios

.- Impuestos directos

.- Impuestos indirectos

1.1.2. No tributarios

.- Tasas

.- Multas

1.2. Recursos de Capital

2. Rentas parafiscales, cuando sean administradas por entidades que hagan parte del presupuesto de la Nación.

3. Fondos especiales

II. Ingresos de los establecimientos públicos

objeto de la demanda que se ha presentado contra algunos artículos de las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, en cuanto que comporta alteraciones en la clasificación de los ingresos corrientes de la Nación, frente a la que existía en 1991, que no resultarían compatibles con el nuevo ordenamiento constitucional.

3.1.3 En ese orden de ideas, es preciso identificar en esa estructura presupuestal los cambios que se han producido en relación con el régimen vigente en 1991 y que puedan tener incidencia en el concepto de ingresos corrientes de la Nación, para después, en un acápite posterior, establecer si tales cambios resultan acordes con la Constitución.

En primer lugar, de acuerdo con la Ley 38 de 1989, entre los ingresos corrientes no tributarios de la Nación figuraban las tasas, las multas, las rentas contractuales y las transferencias del sector descentralizado a la Nación (art. 20 Ley 38 de 1989). En el esquema actualmente vigente, los ingresos no tributarios están constituidos, únicamente, por las tasas y las multas; se eliminó el concepto de rentas contractuales como clasificación de los recursos del presupuesto y esa clasificación se adicionó, por fuera de los ingresos corrientes de la Nación, con los conceptos de rentas parafiscales y fondos especiales.

En los recursos de Capital, en el esquema vigente se incluyó el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, que en la Ley 38 estaba clasificado como ingresos corrientes de la Nación. Del mismo modo, en el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 se dispone que las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata ese artículo, que corresponde a los ingresos de capital, al paso que en la Ley 38 de 1989, tal disposición estaba prevista en relación con los ingresos corrientes.

Finalmente, en el artículo 15 de la Ley 179 de 1994, compilado como artículo 22 del Decreto

111 de 1996, se introdujo una previsión que no existía en el régimen de la Ley 38 de 1989, orientada a permitir que cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional pueda apropiarse en la respectiva vigencia fiscal solo aquellas que garanticen la normal evolución de la economía. Para el efecto se dispuso que los excedentes se utilizarían para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación.

Dispuso la misma norma que el capital del fondo y sus rendimientos debían invertirse en activos externos, o de tal forma que no afecten la base monetaria y que el gobierno podría transferir los recursos del fondo al presupuesto general de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Tal transferencia, dispuso la norma, se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

3.4. El ámbito de la ley orgánica del presupuesto

A partir de las consideraciones que se acaban de hacer, un primer punto que debe dilucidar la Corte es si, de manera general, la clasificación de los recursos que hacen parte del presupuesto General de la Nación es materia propia de la ley orgánica del presupuesto, o si, por el contrario, sobre el particular, y específicamente en aquello que afecte el contenido del concepto de “ingresos corrientes de la Nación”, existe la rigidez constitucional pregonada por el actor.

De acuerdo con el artículo 352 de la Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 349 Superior, la ley anual de presupuesto se discutirá y se expedirá con estricta sujeción a las reglas contenidas en la Ley Orgánica.

Es claro que el conjunto de artículos que regulan asuntos presupuestales en la Constitución no agota la materia y que la propia Carta ha delegado en la ley orgánica el desarrollo de los principios generales en ella contenidos.

De este modo, puede decirse que, de manera general, es propio de la ley orgánica del presupuesto, regular, dentro de los parámetros constitucionales, las materias que se han reseñado en el acápite anterior. Específicamente, esta Corporación ha puntualizado que la Constitución no establece expresamente cuáles son los ingresos corrientes y cuáles son las rentas de capital que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que tal definición se delegó por el constituyente en el legislador. 7

Más concretamente señaló la Corte, en relación con una demanda por violación de los artículos 356, 357 y 358 de la Carta, que “... es bueno observar que ni antes del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó los artículos 347, 356 y 357, ni ahora, bajo la vigencia del mismo (1º de enero de 2002), la Constitución ha señalado en qué consisten los recursos corrientes y los ingresos de capital.” 8

Agregó en esa oportunidad la Corporación:

“Es más, la referencia general de los artículos de la Constitución que se refieren a los ingresos corrientes y a las rentas o ingresos de capital son los siguientes :

Aluden a los ingresos corrientes, las siguientes disposiciones constitucionales, así : el artículo 321, inciso final, sobre los aportes del departamento y los municipios a las provincias que se constituyan con municipios o territorios indígenas; el artículo 331, inciso final, concerniente a la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena; el actual artículo 356 (Acto Legislativo 01 de 2001), que trata de los recursos, en general, del Sistema General de Participaciones; el actual artículo 357 (Acto Legislativo 01 de 2001), incisos primer y segundo, sobre la fórmula para calcular el monto del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, y la exclusión de los tributos que se arbitren con ocasión de la declaración de estados de excepción, para efectos del cálculo correspondiente; los párrafos transitorios 1 y 3 del mismo artículo 357; y, el artículo 358 que debe entenderse que hace referencia al actual sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, de que trata el Acto Legislativo mencionado.

Sobre los ingresos o rentas de capital, la única mención que la Constitución hace a éstos, se encuentra en el artículo 358 para excluirlos del sistema general de participaciones, que antes correspondía al denominado situado fiscal.

De este recorrido general, queda una clara conclusión, en el sentido de que no existe disposición constitucional que señale expresamente en qué consisten los conceptos en mención. De allí que quienes intervinieron en este proceso consideraran que tal facultad se difirió al legislador orgánico.

La Corte comparte esta interpretación y estima que el legislador, mediante la expedición de la respectiva ley orgánica de presupuesto, tiene la facultad de clasificar estos conceptos, con relativa amplitud, según los parámetros impuestos por la Constitución no sólo en cuanto a las leyes orgánicas sino respecto de los fines del Estado, como se verá en el siguiente punto.” 9

De este modo, conforme a la jurisprudencia de la Corte, corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto, clasificar de manera general y con relativa amplitud, dentro de los parámetros constitucionales, los recursos del Presupuesto General de la Nación. La afirmación de esta competencia del legislador no obsta, sin embargo, para que en cada caso en particular pueda estudiarse la constitucionalidad de la manera como la ley orgánica y, dado el caso, la respectiva ley anual de presupuesto, hayan realizado esa clasificación.

3.2. La participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación

Tal como de manera reiterada ha sido sostenido por esta Corporación¹⁰, la Constitución de 1991 introdujo cambios fundamentales en el régimen territorial, con el propósito de avanzar en el proceso de descentralización y sentar las bases de un sistema que permita niveles crecientes de autonomía de las entidades territoriales.

La Corte, en la Sentencia C-478 de 1992, al hacer un recuento de los motivos que llevaron al

constituyente de 1991 a introducir el concepto de autonomía, destacó entre ellos "... la percepción ampliamente compartida, de un exceso de concentración en casi todos los aspectos de la vida nacional. Concentración del poder económico en la Nación, en el centro del país, en ciertas capas de la población, en ciertos conglomerados. Hacinamiento de la población en cuatro ciudades, con la consecuente demanda de servicios y el descuido correlativo de la provincia. Centralización de las decisiones políticas en la capital, en el Presidente, en los organismos descentralizados por servicios que constituyen las ramificaciones del Gobierno Nacional en todas las regiones."

Puso de presente entonces la Corte que, en su artículo 1º, la Constitución contempla la autonomía de las entidades territoriales "... como una característica de la república unitaria descentralizada que es Colombia.", y que en el nuevo esquema constitucional se destaca la validez del proceso de descentralización que ha estado en marcha desde hace varios años y que se espera intensificar como paso para afianzar la autonomía de las entidades territoriales.

Ese proceso requería de una profunda revisión de la distribución de las competencias entre los distintos niveles territoriales, con la perspectiva de trasladar a los niveles regional y local mayores responsabilidades, lo cual, a su vez, exigía el traslado de los recursos necesarios para que pudiesen asumirlas.

A este efecto, es necesario tener en cuenta que no obstante que dentro de la estructura de las finanzas públicas, determinados tributos se recaudan a nivel nacional, el traslado de competencias a las entidades territoriales, exige que se diseñe un esquema de transferencias que haga congruentes las responsabilidades y los recursos disponibles para atenderlas en cada nivel. Ese sistema unificado de recolección de recursos, centralización de los mismos y reparto entre las entidades territoriales, ha dicho la Corte, estaría orientado a: "a) obtener los recursos necesarios para la prestación de los servicios a cargo de la Nación así como la realización básica de las tareas que a ella sola se encomiendan (seguridad territorial, relaciones exteriores, manejo unificado de la economía, etc) y b) proveer a las entidades territoriales los fondos que les permitan prestar los servicios básicos a las comunidades (agua, alcantarillado, teléfonos, electricidad, salud, educación) y, además, hacer efectiva su autonomía."¹¹

Tal como se expresó en la citada Sentencia C-478 de 1992, "[e]n la Asamblea Nacional Constituyente hubo consenso sobre la relación directa entre los recursos que se le trasladarían a las entidades territoriales y la posibilidad de la autonomía. Se entendió que para la gran mayoría de los municipios del país, la financiación por vía de las transferencias era la solución. Esto, porque enarbolar la soberanía fiscal era una burla a los municipios y departamentos, que habían quedado con los impuestos menos dinámicos y con mayor cúmulo de responsabilidades. Además, la soberanía fiscal equivaldría a anarquizar la política fiscal del país. Se imponía aumentar el flujo de fondos a los Municipios y Departamentos, elevando a rango constitucional la titularidad de los recursos tributarios Municipales y Departamentales existentes antes de la reforma. La Asamblea Nacional Constituyente comprendió que la única solución práctica residía en un reforzamiento de los canales tradicionalmente utilizados, al lado de la introducción de nuevos mecanismos de financiación. Los entes territoriales, en esta materia, seguirán vinculados y en cierto grado dependientes

del apoyo financiero Nacional.”

En el sistema aprobado en 1991, los artículos 356 y 357 perfeccionaron el mecanismo de las transferencias a los entes descentralizados previsto en el artículo 182 y de la Constitución anterior. En las nuevas disposiciones, tanto el situado fiscal, es decir, las transferencias que la Nación hace a los Departamentos para que éstos directamente o a través de sus municipios, provean los servicios de educación y salud, como la participación de los municipios en los ingresos de la Nación, se vinculó al concepto de ingresos corrientes de la Nación, que de acuerdo con el artículo 358 Superior comprende los ingresos tributarios y los no tributarios, excluidos los recursos de capital.

En la Asamblea Nacional Constituyente la sustitución del concepto de “ingresos ordinarios” por el de “ingresos corrientes” como base para determinar el volumen de las transferencias (inicialmente aplicable sólo al situado fiscal, independientemente de la participación de los municipios que se hacía en relación con el IVA), se explicó a partir de la consideración de que “[l]os ingresos ordinarios resultan de restar de los ingresos corrientes las rentas de destinación específica, las cuales han crecido gradualmente en los últimos años y esta situación ha implicado una drástica disminución de la base para liquidar el situado, lo que deteriora a su vez, los ingresos de las entidades territoriales con los cuales se financian los gastos de salud y educación.” 12

La reforma, entonces, se orientaba a conseguir que la base del cálculo de las transferencias fuesen las disponibilidades efectivas del Gobierno Nacional que para entonces se determinaban “... restando del ingreso corriente neto el total de las rentas de destinación específica, que están constituidas por: el situado fiscal, la cesión del Impuesto a las Ventas, el Impuesto Ad-valorem al consumo a la gasolina y A.C.P.M., el impuesto CIF a las importaciones, el impuesto del 5% a las tarifas hoteleras y pasajes aéreos, los fondos de fomento agrícola y la contribución cafetera, siendo éstas las de mayor peso e importancia en el conjunto de los ingresos de la nación que tienen distribución y asignación específicas.”13

Al sustituir los ingresos ordinarios por los ingresos corrientes, y definir éstos como los ingresos tributarios y no tributarios, excluidos los recursos de capital, se pretendía evitar que mediante la asignación de destinaciones específicas, crecientes segmentos de los ingresos corrientes de la Nación fuesen sustraídos de la masa de recursos susceptible de ser transferidos a las entidades territoriales.

De manera complementaria, para evitar que se erosionasen las disponibilidades ordinarias de la Nación, en la Constitución se incorporó la disposición que proscribe las rentas de destinación específica, salvo las excepciones de origen constitucional.

Adicionalmente, la Constitución creó nuevas categorías de ingreso, como las contribuciones parafiscales, dentro de las cuales se clasificaron por el legislador rentas que en el régimen anterior estaban previstas como ingresos corrientes con destinación específica. Tal es el caso, por ejemplo, de las contribuciones de fomento agropecuario, o las contribuciones que reciben las superintendencias de las entidades sometidas a su vigilancia.

Tal como se ha reseñado, el régimen inicial de la Constitución de 1991, que había sido modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1995, fue nuevamente reformado por el Acto Legislativo No. 1 de 2001, con la consecuencia de que el concepto de ingresos corrientes de la Nación ya no es la base para determinar el volumen de las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación.

Por otro lado, dentro del propósito de brindar mayor soporte financiero a las entidades territoriales, la Constitución, en sus artículos 360 y 361, reconoce el derecho que éstas tienen a participar en las regalías y compensaciones que se derivan de la explotación de recursos naturales no renovables, bien porque sus respectivos territorios sean la base de tal explotación, o lugar de tránsito de los productos extraídos, o porque, en los demás casos, se ha previsto un esquema para su participación en los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

El anterior contexto constitucional hace imperativo que la ley precise, en los términos del artículo 358 de la Carta, el contenido de los ingresos corrientes de la Nación. De la propia Constitución se deriva la necesidad de adecuar el concepto, en la medida en que se introdujeron en el panorama constitucional instituciones como las contribuciones parafiscales, muchas de las cuales habían sido previstas como ingresos corrientes de la Nación, en el rubro de los fondos especiales, o se estableció un régimen especial para las regalías, al paso que al concepto de ingresos corrientes de la Nación, que tenía un alcance de mera sistematización presupuestal, se la atribuyó una función como referencia para las transferencias a las entidades territoriales.

La jurisprudencia de la Corte en esta materia se ha orientado a señalar que, a partir de los artículos 150, numeral 11, y 345, de la Carta, es posible concluir que uno de los criterios determinantes para la clasificación de la rentas es la regularidad o no del ingreso.¹⁴

Sobre este particular, en la sentencia C-308 de 1994, se expresó lo siguiente :

“De igual modo, de la propia Carta se deduce que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente la regularidad del ingreso. Por esa razón, se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios.

Son, por el contrario, ingresos de capital, aquéllas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.”

Cabe destacar que el criterio de la regularidad resulta predicable tanto de la estabilidad en la percepción de los recursos como de su destinación a una canasta común con cargo a la cual se atenderán los requerimientos rutinarios del Estado. En este sentido, en la Sentencia C-423 de 1995, se expresó que los ingresos corrientes, además de la regularidad, presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, y se destacaron entre ellas, que su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos

con cierto grado de certidumbre y el hecho de que "... constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias."15

De este modo, se tiene que los ingresos corrientes de la Nación se caracterizan por:

1. Su titular es la Nación como persona jurídica. No pertenecen a la Nación en este sentido, no obstante que se trata de recursos públicos del orden nacional y que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, las rentas de los establecimientos públicos.

1. La regularidad en su percepción. Criterio que, aunque admite excepciones, permite excluir de los ingresos corrientes, aquellos ingresos que se perciben de manera ocasional o son inciertos.

1. Se trata de recursos disponibles de la Nación para la atención de sus gastos ordinarios, con sujeción al principio de unidad de caja. No puede hablarse de recursos corrientes cuando los mismos, por virtud de la ley y en armonía con la Constitución, están afectados a un fin determinado.

A partir de los anteriores criterios, corresponde a la ley orgánica del presupuesto, con sujeción a la Constitución, y a las leyes anuales de presupuesto, con estricta sujeción a la ley orgánica, hacer la clasificación de los distintos ingresos del presupuesto nacional.

Debe precisar la Corte que cuando los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución se refieren a los ingresos corrientes de la Nación por oposición a los recursos de capital, no se agota la totalidad de los ingresos del presupuesto, materia que se reitera, corresponde definir a la Ley Orgánica del Presupuesto. Incluso, como lo ha sostenido la Corte y se ha puesto de presente en esta providencia, los propios conceptos de ingresos corrientes de la Nación y recursos de capital contenidos en el artículo 358 de la Carta son indeterminados, y corresponde a la ley, en cada caso concreto, y de acuerdo con la naturaleza de los recursos, clasificarlos en uno o en otro concepto.

Observa la Corte, finalmente, que en cuanto hace a las rentas de destinación específica, la previsión que sobre la base del cálculo de las transferencias y participaciones se incorporó en la Constitución en 1991 tenía, como ya se ha dicho, la finalidad de evitar que disponibilidades efectivas de la Nación se sustrajesen, por virtud de la destinación específica que se les asignara por la ley, de los recursos susceptibles de ser transferidos a las entidades territoriales.

Debe advertirse que ese propósito se orientaba a prevenir la erosión en las transferencias como consecuencia de la afectación legal de unas rentas que de otra manera se encontrarían comprendidas dentro del principio de la unidad de caja, como disponibilidades generales de la Nación, pero que no se pretendió incorporar a la base de los ingresos susceptibles de ser transferidos los recursos que por su propia naturaleza tienen una destinación específica, no obstante que en la clasificación pre-constitucional estaban comprendidos entre los ingresos corrientes de la Nación. Así, por ejemplo, resulta claro que las contribuciones que deben

pagar a las superintendencias las entidades vigiladas, y que para 1991, en general, estaban clasificadas dentro de los fondos especiales como ingreso corriente, no tienen tal carácter a efectos de determinar las efectivas disponibilidades de la Nación para atender sus gastos ordinarios.

Por otra parte, la Constitución, en su artículo 359 prohibió en el orden nacional las rentas de destinación específica, salvo las excepciones que se derivan de la propia Carta, con lo cual, como lo sostuvo esta Corporación, "... el Constituyente quiso poner coto a la tendencia desintegrante de la unidad del presupuesto que consistía en segregar del mismo tantas partidas como necesidades reales o creadas se llegare a determinar."16 Agregó la Corte que "[e]sta atomización del presupuesto rompía la unidad de caja, que constituye principio cardinal de la moderna hacienda pública y debilita al Estado al privarlo de la discrecionalidad necesaria para ubicar el gasto en los grandes rubros."17

Sobre el alcance de esa prohibición, en la sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón se precisó que "... la expresión 'rentas nacionales de destinación específica', se refiere exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria o impuestos", posición que fue luego reiterada en la Sentencia C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos: "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". Esta interpretación resulta congruente con aquella según la cual eran esas rentas de destinación específica que afectaban recursos corrientes las que se pretendió incorporar a la base de cálculo de las transferencias, dado que no tiene sentido que rentas que por su naturaleza y desde su origen tienen una destinación específica, como las que se han establecido para la atención de ciertos servicios, y que por consiguiente no forman parte de las disponibilidades ordinarias de la Nación, se considerasen como ingresos corrientes para el solo efecto de incrementar la base de cálculo de las transferencias, con la consecuencia de que la Nación, de sus disponibilidades ordinarias tendría que hacer una transferencia, por cuenta de unos recursos que nunca han estado a su disposición.18

Hoy por hoy, sin embargo, los ingresos corrientes ya no son la base para el cálculo de las transferencias y el volumen de la participación de las entidades territoriales depende de una suma que de manera inicial fue fijada por el propio constituyente y frente a la cual los ingresos corrientes servirán, únicamente, vencido el periodo de transición previsto en el artículo 357 de la Constitución, para determinar la variación porcentual de las participaciones, año a año, y el valor mínimo que ellas deberán tener al finalizar ese periodo.

Con los anteriores elementos procede la Corte a examinar en concreto cada uno de los conceptos que de acuerdo con la demanda deberían hacer parte de los ingresos corrientes de la Nación.

3.3. Los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional

Sea lo primero advertir una inconsistencia de la demanda, por cuanto ya desde la Ley 38 de 1989, esto es, en el régimen preconstitucional, se había previsto un tratamiento distinto para

los ingresos de los establecimientos públicos, los cuales no se consideraban, ya entonces, como ingresos corrientes de la Nación.

En efecto, la propia Ley 38 de 1989 señalaba, en sus artículos 7 y 22 que el Presupuesto de Rentas contendría "... la estimación de los ingresos corrientes que se espera recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital, y los ingresos de los Establecimientos Públicos." (art. 7) y que "[e]n el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos." (art. 22). Y las leyes anuales de presupuesto, en concordancia con esas disposiciones, los trataban por separado, distinguiéndolos de los ingresos de la Nación propiamente tales y, en todo caso, excluyéndolos de los ingresos corrientes de la Nación. Así, en la Ley 46 de 1990, que contiene el presupuesto para el año 1991, y que se encontraba vigente para el momento en el que entró a regir la nueva Constitución, los ingresos de los establecimientos públicos se trataban de manera separada y la clasificación presupuestal era la siguiente: 1. Por un lado, los Ingresos de la Nación, que comprendían los ingresos corrientes de la Nación, tributarios y no tributarios, y los recursos de Capital, y, por otro, 2. Los Ingresos de los Establecimientos Públicos Nacionales.

Los establecimientos públicos del orden nacional son una especie de las entidades descentralizadas que, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 489 de 1998, están conformadas, además, por las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, y cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Precisa la misma norma que las entidades descentralizadas, como órganos del Estado, aun cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

La misma ley define a los establecimientos públicos como "... organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica, b) Autonomía administrativa y financiera, y c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes." (art. 70)

Es claro, entonces, que los ingresos de los establecimientos públicos no forman parte de los ingresos corrientes de la Nación, no sólo porque nunca han estado clasificados en esa categoría, sino, además, porque pertenecen a una persona jurídica distinta de la Nación, que cuenta con autonomía administrativa, financiera y patrimonial y cuyos recursos están destinados a atender las funciones administrativas y los servicios públicos que les correspondan según la ley. Por esta razón, el cargo según el cual las disposiciones acusadas son contrarias a la Constitución porque sustraen del concepto de ingresos corrientes de la Nación las rentas de los establecimientos públicos no está llamado a prosperar.

El problema, entonces, en los términos en que ha sido planteado por el actor, se reduce a la clasificación de los ingresos correspondientes a las contribuciones parafiscales, los fondos especiales y las rentas contractuales.

3.4. Las contribuciones parafiscales

El concepto de parafiscalidad se introdujo en nuestro ordenamiento constitucional en 1991. Sobre el particular cabe referirse al detallado estudio realizado por la Corte en la Sentencia C-040 de 1993, con ocasión de demanda ciudadana que cuestionaba la constitucionalidad de la cuota de fomento panelero, y en la que se consignaron las características centrales de las contribuciones parafiscales:

Posteriormente la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación.

La doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas tales como: los impuestos y las tasas.

A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público.

La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran sólo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.”

Esas características habían sido puestas de presente en la Asamblea Nacional Constituyente por Alfonso Palacio Rudas, que fue quien impulsó la incorporación de las contribuciones parafiscales en la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha venido decantando el concepto de contribución parafiscal, para señalar que se trata de unos recursos de naturaleza pública, en cuanto que se originan en la capacidad impositiva del Estado, pero que no ingresan al Tesoro Público, en la medida en que corresponden a un gravamen que recae exclusivamente sobre un sector de la economía y cuyo producto está destinado a ser invertido exclusivamente en beneficio del mismo sector.

En la Sentencia C-040 de 1993 se recoge la que, a juicio de Palacio Rudas en su informe a la Asamblea Constituyente, es la definición que mejor refleja las características de las contribuciones parafiscales, que es la propuesta por el profesor J.E. Merigot, así:

“La parafiscalidad es una técnica, en régimen estatal de intervencionismo económico y social, tendiente a poner en marcha y hacerlos viables, una serie de recursos de afectación (destinación especial), fuera del presupuesto, exigidos con autoridad, por cuenta de órganos de la economía dirigida, de organización profesional o de provisión social y que se destinan a defender y estimular los intereses de tales entidades. Los recaudos pueden verificarse directamente por las entidades beneficiadas o por las administraciones fiscales”.

Como nota no esencial de este tipo de contribuciones está el hecho de que pueden ser recaudadas y administradas tanto por entes públicos como privados, pero respetando siempre su carácter de recursos de especial afectación.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 29 señala lo que debe entenderse por tales gravámenes:

“Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

La Corte, en la Sentencia C-1067 de 2002 precisó que “[l]as contribuciones parafiscales, por su parte, tienen carácter obligatorio, afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados, no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica.” Agregó la Corte que “[e]s importante anotar que cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales.”

Así mismo, al referirse a las diferencias que existen entre las contribuciones parafiscales, por un lado, y las tasas y los impuestos, por el otro, destacó que los recursos generados por aquellas no entran en las arcas del Estado, ni forman parte del Presupuesto Nacional.²⁰

Debe tenerse en cuenta que la constitucionalización del concepto se orientó, precisamente, a garantizar la especial afectación de esos recursos, mediante su separación contable y administrativa respecto de los recursos ordinarios de la Nación, de tal manera que no hiciesen parte de las disponibilidades efectivas de ésta, ni estuviesen sujetos al régimen presupuestal ordinario.

A partir de las anteriores consideraciones, la Corte, de manera expresa, ha señalado que las contribuciones parafiscales no son ingresos corrientes de la Nación.²¹

Finalmente, debe anotarse que no obstante que algunas de las rentas que en la actualidad se consideran contribuciones parafiscales, estaban clasificadas, en el sistema de la Ley 38 de 1989, bajo el rubro de los ingresos corrientes de la Nación, al haberse introducido el concepto de parafiscalidad en la Constitución de 1991, se imponía la necesidad de que el legislador, cuando las contribuciones fuesen administradas por un órgano que hace parte del Presupuesto General de la Nación, las ubicase en un concepto separado, en atención a las especiales características que tales ingresos revisten.

Por las razones anotadas no prospera el cargo conforme al cual la exclusión de las contribuciones parafiscales del concepto de ingresos corrientes de la Nación es contraria a la Constitución.

3.5. Las rentas contractuales

Como consecuencia de las disposiciones acusadas, las rentas contractuales, que en el régimen de la Ley 38 de 1989, estaban clasificadas dentro de los ingresos corrientes no tributarios de la Nación, desaparecieron como una clasificación autónoma de los recursos del presupuesto.

A contrario sensu, cuando las rentas contractuales tengan carácter extraordinario y eventual, no de un ingreso regular, o cuando de acuerdo con las demás características propias de su naturaleza, no puedan catalogarse como ingresos corrientes de la Nación, cabe que en la respectiva ley anual de presupuesto sean incorporadas como ingresos de capital.

Considera la Corte que este es el criterio general de interpretación que se deriva de la Sentencia C-223 de 1995, el cual, a diferencia de lo expresado por el señor Procurador en su concepto, si resulta aplicable para la solución de la controversia de constitucionalidad que se ha planteado en esta oportunidad, sin perjuicio de la valoración que pueda hacerse -y que hace el señor Procurador- sobre el análisis que en concreto realizó la Corte para decidir la inexecutable de las normas presupuestales que determinaron incluir dentro de los recursos de capital del Presupuesto General de la Nación los ingresos provenientes de los contratos de concesión a particulares del servicio público de telefonía móvil celular.

En aquella oportunidad, la Corte dispuso que para la incorporación de los citados ingresos en el presupuesto, a partir de la vigencia de 1995, habría de darse aplicación al artículo 15 de la Ley 179 de 1994, especialmente en su inciso tercero en cuanto contempla mecanismos que permiten que ingresos de carácter extraordinario sean absorbidos, como ingresos corrientes, en un determinado periodo, que haga compatible su cuantía inusual con el ritmo de absorción de la economía.

Para estos efectos, es necesario advertir que la clasificación que debe hacer el legislador, además de por la naturaleza misma de los recursos, también está condicionada por las definiciones que han sido adoptadas por la propia Constitución. Tal es el caso las rentas contractuales asociadas a la explotación de los recursos naturales no renovables, que no

obstante que en un momento estuvieron clasificadas como ingresos corrientes de la Nación, hoy debe enmarcarse dentro del régimen especial que para las regalías y compensaciones derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables contemplan los artículos 360 y 361 de la Constitución.

Por otra parte, el señor Procurador General de la Nación pone de presente que la mayoría de los contratos de concesión y explotación de bienes estatales son celebrados por entidades descentralizadas y que dichos contratos requieren de inversiones previas y del mantenimiento del equilibrio contractual, lo que en su concepto explicaría la supresión de la clasificación de las rentas contractuales, y, como contrapartida, la inclusión de los excedentes financieros de las entidades descentralizadas en el concepto de recursos de capital (art 13, Ley 179 de 1994). Este último aspecto fue objeto de consideración parcial en la Sentencia C-892 de 2002, en la que se declaró la constitucionalidad de la incorporación de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y las sociedades de economía mixta en los recursos de capital, con argumentos que, del mismo modo, resultan aplicables a los establecimientos públicos.

Por consiguiente, no resulta contraria a la Constitución, la exclusión de las rentas contractuales como un concepto fijo dentro de la clasificación de los ingresos presupuestales, y el cargo del actor por este concepto no está llamado a prosperar, en la medida en que para ello sería necesario que en cada caso concreto, respecto de determinada renta contractual se establezca su indebida clasificación, en función de las características propias de los ingresos corrientes de la Nación.

3.6. Los fondos especiales

De acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto, “[c]onstituyen 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” (L. 225/95, art. 27).

Tal como fue señalado por la Corte en la Sentencia C-009 de 2002, “[l]a 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.²² 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.²³”

Puso de presente en esa oportunidad la Corte, que los fondos especiales, de acuerdo con la clasificación de los recursos del presupuesto contenida en la ley orgánica, no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes, sino que corresponden a una categoría propia en tal clasificación. Agregó la Corporación que los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, y que su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.

La Corte, en esa Sentencia, declaró la constitucionalidad de los fondos especiales en cuanto

consideró que su consagración general en la Ley del Presupuesto no resultaba contraria a la prohibición constitucional de las rentas de destinación específica, porque para ello fuese así se requeriría que la ley específicamente crease una de tales rentas, lo cual no es el caso.

Precisó la Corporación, que el cargo por este concepto debía dirigirse, en cada caso contra la ley que, en la modalidad de un fondo especial, cree una renta con destinación específica, único evento en el cual cabría establecer si se contraría el artículo 359 Superior.

En la medida en que, como se ha precisado en esta providencia, la exclusión de determinada renta del concepto de ingresos corrientes de la Nación en función de su destinación específica, solo resulta contraria a la Carta cuando, tal destinación específica también lo sea, no cabe declarar, en abstracto, la inconstitucionalidad de las norma que contemplan la posibilidad de los fondos especiales como clasificación independiente de los ingresos del presupuesto, sino que se requeriría examinar, en cada caso, las leyes que regulan tales fondos, para determinar si sus previsiones son compatibles con la Constitución o no.

Así, resultaría contrario a la Constitución que el legislador regulase dentro de los fondos especiales, recursos que por su naturaleza revistan la condición de ingresos corrientes de la Nación, y que, ni por su origen, ni por sus características, guarden una específica relación de conexidad con el fin señalado para el respectivo fondo. Pero, por el contrario, sería válida la clasificación de unos ingresos como pertenecientes a un fondo especial, cuando los mismos, desde su origen, obedezcan a la necesidad de atender un servicio determinado, que se financia con cargo a ellos. Pero eso, se repite, solo puede establecerse en el análisis concreto de cada uno de tales fondos.

1. Cargos accesorios

En la medida en que los cargos presentados por el actor por erritori de las normas que garantizan la salud y la erritori (arts. 49 y 67), la autonomía de las erritori erritoriales (arts. 1 y 287), la erritori privada de estas erritori (arts. 58 y 362) y "... la legalidad igualdad y debido proceso de las erritori erritoriales" (arts 6, 13 y 29), tienen erritor consecuenencial y solo tenían sentido si como resultado de la erritoria de las erritoriales demandadas, de manera erritorialesal, se redujese la base de cálculo de las transferencias a las erritori erritoriales, y se ha constatado que ello no es así, encuentra la Corte que los mismos no resultan procedentes.

3.8. Conclusión

El modelo de República unitaria con descentralización administrativa y autonomía de sus entidades territoriales que la Constitución adoptó para Colombia, exige un delicado balance en la distribución tanto de las competencias como de los recursos destinados a atenderlas.

La Constitución ha diseñado un esquema que se orienta a conseguir ese equilibrio en la distribución de las competencias y los recursos y a garantizar unos ciertos niveles de ingresos para las entidades territoriales. Sin embargo, dentro del marco constitucional, se desenvuelve un proceso de negociación entre los distintos actores, que se resuelve

democráticamente a través del presupuesto, y que en ocasiones, como ha sido el caso entre nosotros, acude a la reforma de los parámetros constitucionales, para adecuar esa necesaria garantía jurídica de la estabilidad y el carácter creciente de los ingresos de las entidades territoriales, con la naturaleza dinámica de las finanzas públicas, y la necesidad de que, de acuerdo con las circunstancias, se mantenga el equilibrio entre los ingresos que la Nación conserva para sí, y los que debe transferir a los entes territoriales.

La Constitución en el año 2001, optó por una nueva definición política de ese equilibrio, dentro de la cual el concepto de ingresos corrientes de la nación ya no tiene la misma significación que había tenido hasta entonces.

No obstante lo anterior, dicho concepto conserva su dimensión constitucional, y encuentra la Corte que las disposiciones acusadas no resultan contrarias al mismo.

No cabe, por otra parte, la solicitud elevada por el demandante y por quien coadyuva la demanda en el sentido de que la Corte produzca una sentencia interpretativa, por cuanto, con base en los parámetros generales que se han reasaltado en esta providencia, corresponde a la ley determinar en cada caso cual es la naturaleza de los distintos ingresos del Estado, y la Corte sólo podrá pronunciarse en el evento en que las leyes que así lo hagan sean sometidas a su conocimiento en los términos del artículo 241 de la Carta.

Observa, finalmente la Corte, que puesto que no prosperaron los cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, no se presenta el presupuesto que le habría permitido pronunciarse también sobre los artículos demandados de la Ley 179 de 1994, los cuales no se encuentran vigentes y no están produciendo efectos, en la medida en que, por una parte, el artículo 3º fue subrogado por el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, y, por otra, por virtud de lo dispuesto en ese mismo artículo, no existe en la ley orgánica de presupuesto referencia alguna a las rentas contractuales, a cuya exclusión de la normatividad orgánica atendía el artículo 67 demandado. Por consiguiente, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 1º de la Ley 225 de 1995, por los cargos analizados en esta providencia, y se inhibirá de pronunciarse de fondo sobre los apartes demandados del artículo 3º y sobre el artículo 67 de la Ley 179 de 1994.

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta providencia, los apartes demandados del artículo 1º de la Ley 225 de 1995.

Segundo.- Inhibirse para pronunciarse de fondo sobre los artículos 3º y 67 de la Ley 179 de 1994.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver Sentencia C-508 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta Sentencia la Corte señaló que "... conforme al artículo 241 ordinal 4º 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." En el mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-1645 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz y en el Auto 02 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Al respecto la sentencia C-600A de 1993 señaló: "La violación de la reserva de ley orgánica

no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad – en este caso el Congreso – está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma – que puede ser perfecta – sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma – la ley ordinaria – ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma – la ley orgánica -. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el “presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma (Sentencia C-546/93. M.P Carlos Gaviria Díaz, reiterado en la sentencia C-531/95)”. Ahora bien, la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional – esto es, carece de competencia y de legitimidad – para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material”.

3 En efecto, el encabezado de la ley 179 de 1994 reza: “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.” El encabezado de la ley 225 de 1995, por su parte, es del siguiente tenor: “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto”

4 La Corte, en Sentencia C-023 de 1996, al pronunciarse frente a una demanda contra la Ley 179 de 1994 porque en criterio del actor había sido tramitada como estatutaria y no como orgánica, manifestó que tal acusación carecía de fundamento, porque “[e]s indudable que la ley 179 de 1994 es una ley orgánica. Como tal se tramitó y aprobó. Su mismo título lo advierte: “Ley 179 de 1994 (diciembre 30), por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”. Agregó la Corte que, además, en distintas disposiciones de la propia ley se hace referencia expresa a su carácter orgánico, como el artículo 26, que modificó el 39 de la ley 38 de 1989, y en cuyo inciso segundo se dice que “Antes del 15 de agosto las comisiones podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto...”, o como el artículo 64, conforme al cual “Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social...”

5 Juan Camilo Restrepo. “Hacienda Pública”. U. Externado de Colombia, Bogotá 1992.

6 Sentencia C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Ver Sentencia C-892 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

8 Ibid.

9 Ibid. En la Sentencia citada la Corte se ocupó de establecer si el legislador gozaba de amplias facultades para incluir dentro de las rentas de capital, los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta, para concluir afirmativamente, en la medida en que "...hacer esta clase de clasificaciones dentro de la ley Orgánica de Presupuesto es una función connatural a la exigencia que la Constitución confirió la legislador en cuanto que mediante esta ley se regulará todo lo concerniente a la programación, modificación, ejecución de los presupuestos (art. 352 de la Constitución).

10 Ver, entre otras, las Sentencias C-478 y 578 de 1992, C-497A y C-520 de 1994

11 Sentencia C-478 de 1992

12 Gaceta Constitucional No. 141, diciembre 19 de 1991. Actas de sesión plenaria. P. 19 Constancia presentada por Eduardo Verano V. y Yesid Sandoval B., que contiene las propuestas de la Comisión Segunda.

13 Estudio presentado por el Constituyente Mariano Ospina Hernández con el objeto de "... determinar la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del país y establecer un plazo para su superación". Gaceta Constitucional No. 138, noviembre 13 de 1991, P.28.

14 Sentencia C-892 de 2002

15 Sentencia C-423 de 1995

16 Sentencia C-478 de 1992

17 Ibid.

18 En la Sentencia C-040 de 1993 se puso de presente que la prohibición de rentas de destinación específica del artículo 359 superior, no afecta la descentralización por servicios, ni las rentas de las entidades territoriales, ni las contribuciones parafiscales.

19 M.P. Ciro Angarita Barón

20 Sentencia C-1067 de 2002

21 Sentencia C-308 de 1994

22 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