

Sentencia C-1379/00

UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia por carencia de competencias sobre norma

DECRETO ADMINISTRATIVO-Incompetencia de la Corte Constitucional

RECURSOS PARAFISCALES-No hacen parte del presupuesto general

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Recursos parafiscales no hacen parte

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Naturaleza

LEY ORGANICA-Alcance

LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO-Norma superior

AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Reducción o aplazamiento de apropiaciones

LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO-Modificación

LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO-Permanencia

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Duración precaria

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES-Ajustes en presupuestos por reducción o aplazamiento

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Prohibición de establecer normas permanentes

LEY ORGANICA Y LEY ORDINARIA-Vigencia

Referencia: expediente D-2922

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 61 de la Ley 547 de 1999

Actores: Roberto Hermida Izquierdo y Carlos Hernán Hermida Issa

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C, once (11) de octubre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentaron los ciudadanos Roberto Hermida Izquierdo y Carlos Hernán Hermida Issa contra el artículo 61 de la Ley 547 de 1999, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del 2000”, publicada en el Diario Oficial N° 43827 del 23 de diciembre de 1999.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 547 DE 1999

(diciembre 23)

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del 2000.

El Congreso de Colombia

(...)

Artículo 61. Cuando el Gobierno Nacional reduzca o aplaze las apropiaciones presupuestales en virtud de las normas orgánicas del presupuesto, las Juntas o Consejos Directivos de los órganos que manejen recursos parafiscales o fondos especiales deberán reflejar esta operación y efectuar inmediatamente los ajustes en sus presupuestos, en la misma cantidad

y con el mismo detalle”.

II. LA DEMANDA

La disposición acusada, según expresan los ciudadanos demandantes, vulnera el artículo 151 de la Constitución Política.

Señalan que una ley anual del presupuesto -como lo es la Ley 547 de 1999- no puede legislar de manera general sobre esa materia, ya que el desconocimiento de su característica básica -el sentido anual- genera su inconstitucionalidad.

Advierten los actores que la norma demandada tiene un carácter general, toda vez que la expresión “Cuando el Gobierno Nacional...”, no ha de ser entendida para la administración de turno sino para cualquiera y para todos los gobiernos que ordenen aplazamientos o reducciones a su presupuesto anual.

Consideran que el precepto, al referirse a “...las Juntas o Consejos Directivos de los órganos que manejen recursos parafiscales”, es inconstitucional, por cuanto el Gobierno Nacional no puede ni directamente ni a través de subterfugios conocidos como “micos”, inmiscuirse en el recaudo, administración, manejo y ejecución de las categorías impositivas de carácter parafiscal.

Estiman que, si no puede directamente el Gobierno Nacional asumir esas atribuciones, mucho menos podrá condicionar el ejercicio potestativo de los órganos directivos de las instituciones del Estado en cuanto a los recursos para recaudarlos, manejarlos, administrarlos y ejecutarlos de manera privativa, exclusiva y excluyente y de acuerdo con las necesidades del sector que con aquéllos, es decir los parafiscales, se atiende.

En síntesis, manifiestan los demandantes que el canon enjuiciado es inconstitucional toda vez que incorpora una disposición, que por su propia expresión y determinaciones jurídico-gramaticales, se reputa o corresponde a lo que denominan “Ley Estatutaria” de Presupuesto (entiende la Corte que se refieren a la Orgánica).

Afirman que, en gracia de discusión, si se acepta que la regla contenida en la norma demandada es lo referente al presupuesto del año 2000, se presenta una doble inconstitucionalidad, pues el Congreso estaría legislando para un Gobierno determinado,

hecho que contraría en materia grave los postulados generales del propio estatuto presupuestal y quebranta de manera injusta el contenido del artículo 1 de la Carta Política, que define nuestro Estado como Social de Derecho.

De otro lado, expresan que, de acuerdo con los lineamiento trazados por la norma acusada, se ha generado en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, una verdadera insuficiencia presupuestal, ya que los recursos financieros de su presupuesto parafiscal han sido recortados ilegal e inconstitucionalmente por orden del CONFIS en más de doscientos mil millones de pesos para la presente vigencia fiscal. La anterior circunstancia ha conducido a que el SENA no pueda cumplir las metas que sus órganos directivos, determinados por la Ley Orgánica del Presupuesto, han trazado de acuerdo con sus planes, programas y los recaudos por realizar en esta vigencia fiscal.

En síntesis afirman los impugnadores que la norma acusada muta las contribuciones parafiscales en fiscales, perdiendo aquéllas, en consecuencia, su naturaleza especial, haciendo por contera desaparecer su razón de ser, por cuanto asalta la autonomía en el manejo presupuestal del SENA.

Concluyen su demanda afirmando que la norma impugnada, que es de carácter ordinario, incorporó una norma propia del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que a su vez tiene unas especiales características para su expedición y una votación calificada para su aprobación.

Solicitan los accionantes que se declare la unidad normativa de los artículos 61 y 64 de la Ley 547 de 1999, así como del artículo 64 del Decreto 2686 de 1999, que corresponde a lo dispuesto por el 36 de la Ley 547 de 1999.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano José Mario Cardona Ramírez, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta escrito mediante el cual expone las razones que a su juicio ameritan la declaración de constitucionalidad del artículo enjuiciado.

Manifiesta que el artículo 61 de la Ley 547 guarda coherencia con las disposiciones generales de la ley de presupuesto, pues lo que pretende es lograr una adecuada ejecución de los recursos fiscales de las entidades que manejan rentas parafiscales.

Según el interviniente, a pesar de que en el presente caso no se está cuestionando la procedencia de la reducción presupuestal en relación con los recursos del SENA, considera que el artículo 61 objeto de examen, atiende y desarrolla lo expuesto por la Sentencia C-369 de 1996, proferida por esta Corporación, en lo relativo al tema de las contribuciones parafiscales en la ley de presupuesto.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 61 de la Ley 547 de 1999, en los términos y condiciones que plantea en su concepto.

En lo referente a la solicitud de integración de la unidad normativa con el artículo 64 del Decreto 2686 de 1999, considera el Procurador que no es procedente toda vez que se trata de un decreto de carácter ejecutivo expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica del Presupuesto, con el propósito de consignar en forma definitiva todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobados por el Congreso en la Ley Anual de Presupuesto, sin que el Ejecutivo pueda aumentar o disminuir su cuantía ni introducir cambios en cuanto a su asignación o destino, respetando íntegramente el contenido normativo de los preceptos que dicho órgano haya expedido.

Por lo anterior, solicita a la Corte que su decisión se limite únicamente al contenido del artículo 61 de la Ley 547 de 1999, ya que en relación con el artículo 64 del referido decreto, carece de competencia para fallar.

Manifiesta que si el patrimonio de las entidades descentralizadas no está integrado exclusivamente por rentas de naturaleza parafiscal, nada impide entender que el contenido de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley 547 de 1999 cobija solamente aquellos recursos del presupuesto de la entidad que son de naturaleza distinta a la de las rentas parafiscales que recibe por ministerio de la ley, con lo cual se salvaguarda la debida sujeción del texto impugnado a las preceptivas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El Procurador General de la Nación no comparte el argumento de los impugnantes según el cual el artículo 61 acusado es inconstitucional por cuanto se trata de una disposición

perteneciente a una Ley Anual de Presupuesto que no puede regular aspectos propios del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el cual se establecen con carácter general los principios rectores del proceso presupuestal.

Dice que dicha acusación no es de recibo, toda vez que el precepto impugnado pertenece al conjunto de regulaciones que por mandato del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, de incorporarse al Presupuesto General de la Nación bajo el epígrafe de “disposiciones generales”, que son aquellas normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto y que rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expiden.

Finalmente sostiene que la norma demandada, la cual se encuentra contenida en la ley anual, desarrolla la orgánica del presupuesto en lo atinente al aplazamiento o reducción de partidas presupuestales, cuando sobrevengan determinadas eventualidades durante el correspondiente período fiscal.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Improcedencia de la unidad normativa cuando se refiere a normas respecto de las cuales la Corte Constitucional carece de competencia

Los demandantes solicitaron que se declare la inexequibilidad del artículo 61 de la Ley 547 de 1999, “Por la cual se decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000” pero piden que, conformando la unidad normativa, el fallo se extienda al artículo 64 del Decreto 2686 de 1999.

Ha sostenido la Corte, con base en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, que es posible cobijar con los efectos de una sentencia de constitucionalidad disposiciones que no se encuentran demandadas, con el propósito de evitar que lo dispuesto en aquélla resulte inoficioso.

En tales ocasiones se parte del supuesto de que en las normas no acusadas se reproduce o complementa lo establecido en las examinadas por la Corte, o dependen necesariamente de estas últimas.

Pero, desde luego, esta modalidad de fallo solamente tiene cabida si las disposiciones sobre las cuales recae la decisión hacen parte de ordenamientos o estatutos respecto de cuya constitucionalidad tenga competencia esta Corte (art. 241 C.P.); no puede llevarse hasta disposiciones que caen bajo la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

El decreto mediante el cual se liquida el presupuesto nacional, al que se refiere en este caso la solicitud de los impugnadores, es un decreto ejecutivo, de índole administrativa, cuyo control corresponde al Consejo de Estado y no a la Corte Constitucional. No se procederá, por tanto, a integrar la unidad normativa con el artículo 64 del Decreto 2686 de 1999.

2. Los recursos parafiscales no hacen parte del presupuesto general

El artículo 150, numeral 12, de la Constitución consagra la facultad del Congreso de la República para establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. De otro lado, el artículo 338 de la Carta establece que en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

Las contribuciones parafiscales han sido definidas en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto- como “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”.

Agrega la norma que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y dice que se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

También estipula la disposición orgánica que “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 (Ley 179 de 1994, art. 12; Ley 225 de 1995, art. 2)”.

Así las cosas, los recursos parafiscales no forman parte del Presupuesto General de la Nación. Su inclusión tiene por objeto únicamente registrar la cuantía de estas contribuciones.

La naturaleza de las contribuciones parafiscales ha sido definida por esta Corporación en varias de sus sentencias.

Se ha sostenido, por ejemplo:

“...en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Igualmente, se ha expresado:

“...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 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 solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.

(...)

De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término “contribución parafiscal” hace relación a un gravámen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravámen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado.

Esta fue la visión del Constituyente, la cual responde en un todo a la doctrina nacional e internacional que ha desarrollado durante medio siglo el concepto de parafiscalidad y que esta Corte tendrá en cuenta para decidir los cargos que en la demanda se formulan”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón Q.E.P.D).

Precisado el alcance de las contribuciones parafiscales, la Sala Plena entra al análisis de los cargos formulados en la demanda en relación con la necesidad de que la norma acusada hubiese sido objeto de la Ley Orgánica del Presupuesto y no de una ley ordinaria.

3. La Ley Orgánica del Presupuesto y su contenido. Superioridad de las leyes orgánicas

La Constitución Política consagra en el artículo 151 que corresponde al Congreso expedir las normas orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

Como de manera repetida lo ha dicho la jurisprudencia, las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva

a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica. Esta viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria.

Así lo entendió esta Corte cuando en Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) expresó:

“La Ley Orgánica de Presupuesto tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P./91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad; b) requieren de un quórum especial para su adopción según el art. 151; c) sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (arts. 151, 288 C.P.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos Cámaras (arts. 151 C.P.).

(...)

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador”.

El artículo 151 de la Carta Política señala que por medio de las leyes orgánicas se establecerán, entre otras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, así como las del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, el artículo 352 *Ibídem* reafirma que la ley orgánica de presupuesto regulará,

además de lo señalado en la Constitución, lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

El Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, todas las cuales conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, consagra en el artículo 3 que este estatuto consta de dos niveles: uno que corresponde al Presupuesto General de la Nación, a su vez compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y por el Presupuesto Nacional (sector central) propiamente dicho; y otro que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de su autonomía.

El artículo 11 del citado estatuto orgánico señala que el Presupuesto General de la Nación se compone de un Presupuesto de Rentas, un Presupuesto de gastos y unas disposiciones generales. En el Presupuesto de Rentas se incluye 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. Más adelante, el artículo 29 ibídem precisa que las contribuciones parafiscales se incorporan al presupuesto “solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales”.

En otros términos, de las disposiciones citadas puede concluirse que, como antes se afirmó, las contribuciones parafiscales -según la Ley Orgánica- no hacen parte del Presupuesto sino apenas constituyen punto de referencia formal que se registra con miras a su cuantificación.

Ahora bien, en el citado estatuto se incluyó una norma también referente a reducciones y aplazamientos de apropiaciones presupuestales, que dice:

“Artículo 76.

En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en

caso de ocurrir uno de los siguientes eventos....”.

Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-192 de 1997, en el entendido de que la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto. El Gobierno debe ejercer la facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas.

En esa oportunidad expresó la Corte:

“Así, las responsabilidades fiscales globales del Gobierno se concretan en el presente caso en la competencia que tiene el Ejecutivo de reducir, en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o ya sea porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto. Por su parte, el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el

Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades”. (Subraya la Corte. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 1997. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Es decir, la Corte ha preservado la autonomía de las entidades a las que se refiere la norma acusada, en cuyas determinaciones presupuestales no puede tener injerencia el Gobierno Nacional, y ha puesto de presente que los recursos por ellas manejados no hacen parte del presupuesto general. Lo cual, visto en relación con la norma demandada, hace ver su palmaria inconstitucionalidad, en cuanto, contrariando la Ley Orgánica de Presupuesto y los principios superiores expuestos, y por la vía de la ley anual, pretende otorgar influencia al Ejecutivo Nacional en el manejo de los recursos parafiscales y forzar la reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales y los ajustes de los presupuestos, como si dependieran del Presupuesto Nacional, sin reconocer la autonomía de la que deben gozar las juntas o consejos directivos correspondientes.

Es claro que en realidad se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto, cuyo trámite de aprobación y reforma está claramente previsto por el artículo 151 de la Carta Política. Y es indispensable repetir que, al tenor del artículo 349 de la Constitución, la ley del presupuesto de rentas y apropiaciones debe aprobarse durante los tres primeros meses de cada legislatura “estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica”.

Normas como la demandada no deben hacer parte de una ley ordinaria, y menos todavía de la anual de presupuesto. Han de estar contenidas necesariamente en la Ley Orgánica correspondiente.

Y es que la Corte se ve precisada a reafirmar, a propósito de este proceso, que mientras las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto son de carácter permanente, en cuanto han sido previstas por la Constitución justamente para regir todo el trámite de preparación, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales, las leyes que se expiden cada año por el Congreso en desarrollo de lo previsto por los artículos 150-11, 346, 347 y 349 de la Constitución tienen una duración precaria -el año fiscal correspondiente, a menos que se

configure la hipótesis contemplada en el artículo 348 de la Carta cuando el Gobierno no haya presentado el respectivo proyecto dentro del plazo constitucional-, lo cual significa que sus normas no están llamadas a regir de modo indefinido, menos todavía a trazar normas generales de conducta de las ramas y órganos del poder público. La función de la ley anual de presupuesto no es otra que contemplar el cómputo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal, y jamás consiste en sustituir y menos en modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Corte encuentra que la norma demandada se apoya en lo previsto en la disposición contenida en el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pero va mucho más allá, al determinar que las juntas o consejos directivos de los órganos que manejan recursos parafiscales reflejen en sus respectivos presupuestos las reducciones o aplazamientos de apropiaciones presupuestales que haga el Gobierno Nacional. Y, como ya se ha visto, ha debido consagrar únicamente reglas llamadas a imperar durante el año fiscal de 2000. No podía esa ley establecer disposiciones de vigencia indefinida y permanente como la que se ha querido implantar en el artículo acusado. Este se inmiscuye en el manejo y ejecución del presupuesto, y, precisamente por su contenido, debe ser objeto de regulación en la Ley Orgánica y no en una ley ordinaria cuya vigencia expira con el año calendario.

Esta Corporación en Sentencia C-562 de 1998, precisó estos aspectos de la siguiente forma:

“3.4. Conforme a lo establecido por el Decreto 111 de 1996, la ley anual de presupuesto, incluye tres partes esenciales, a saber: el presupuesto de rentas, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos y, finalmente, las “disposiciones generales”, esto es 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”, respecto de las cuales ha dicho la jurisprudencia de ésta Corporación, que “estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución de presupuesto” (Sentencia C-685 de 1996, Magistrado ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero), lo que quiere decir que esas “disposiciones generales” tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir “mandatos legales en sentido material” o

“modificar o derogar normas de carácter sustantivo”, ni “desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto”, según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, expediente D-1869, Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz.” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 1.998. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

En conclusión, el artículo 61 de la Ley 547 de 1999 que se acusa, excedió el ámbito fijado por la ley orgánica del presupuesto así como los artículos 151 y 252 C.P. y, por todo lo dicho, será declarado inexecutable.

DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 61 de la Ley 547 de 1999.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General