

C-164-15

Sentencia C-164/15

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES EN PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA VIGENCIA FISCAL DE 2014-Cosa juzgada constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

COSA JUZGADA-Funciones negativa y positiva

La Corte ha señalado que la institución de la cosa juzgada cumple al menos dos funciones: una negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

La cosa juzgada se presentará con la concurrencia de dos identidades o elementos: “(i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente.”

COSA JUZGADA FORMAL-Configuración/COSA JUZGADA MATERIAL-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL DE LAS SENTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS-Jurisprudencia constitucional

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.

Actor: Rafael Mejía López

Magistrado Ponente

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., quince (15) de abril de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados - María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Martha Victoria SÁCHICA Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En escrito presentado el 16 de julio de 2014, el ciudadano Rafael Mejía López, en calidad de Presidente y representante legal de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC - en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por considerar que vulnera los artículos 1, 4, 6, 150, 151, 169, 342 y 352 de la Constitución Política.

Mediante Auto del doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014), el magistrado sustanciador resolvió admitir la demanda solamente en relación con el cargo por violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución, e inadmitirla en relación con los demás cargos formulados.

El despacho consideró pertinente poner en conocimiento de la demanda a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura, al Departamento Nacional de Planeación, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a la Contraloría General de la República, e invitó a participar en el juicio que por esta demanda se propicia a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, Pontificia Bolivariana sede Montería, del Sinú Seccional Montería y Libre, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), a la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz), a la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas (Fenalce), a la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), a la Federación Nacional de Cafeteros, a la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan), a la Federación Nacional de Productores de Tabaco (Fedetabaco), a la Federación Nacional de Cacaoteros de Colombia (Fedecacao), a la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi), a la Asociación Colombiana de Porcicultores y a la Confederación Cauchera de Colombia.

Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

1.1. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

“LEY 1687 DE 2013

(Diciembre 11)

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 81. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así: 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 la 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 forman 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.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

Parágrafo. El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República un informe anual con el detalle de los presupuestos aprobados por el Confis”.

1.2. LA DEMANDA

1.2.1. El demandante afirma que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, vulnera los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, con sustento en las siguientes razones:

1.2.1.1. Aduce que la norma demandada, contempla una reforma a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, modificando sustancialmente el alcance de los contenidos normativos allí descritos, al señalar textualmente: “El artículo 12 http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0179_1994.htm - 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así: (...)”.

1.2.1.2. Sostiene que en virtud de la materia regulada, puede evidenciarse un defecto material pues éste se dio mediante un trámite legislativo ordinario cuando por su contenido debió seguirse el tratamiento especial, exclusivo y sustancial reservado a leyes orgánicas, tal como lo dispone el artículo 151 de la Carta Política. En virtud de esta disposición, recuerda, el Constituyente otorgó reserva de ley orgánica a las “...normas sobre preparación aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones”.

1.2.1.3. Resalta la competencia del Congreso para fijar las rentas y los gastos de la administración anualmente, según lo dispuesto en los artículos 150-11, 346 y siguientes de la Carta Política, cuyo ejercicio debe realizarse con base en las competencias señaladas en los artículos 151 y 352 de la Constitución que sujetan la actividad legislativa a las leyes orgánicas en materia de presupuesto.

1.2.1.4. Explica que la modificación sustancial consiste en que la norma orgánica, únicamente se refiere para efectos de la formulación del presupuesto, a las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por los órganos que formen parte del presupuesto, especificando que su incorporación y registro se hará de manera independiente al capítulo de las rentas fiscales.

1.2.1.5. En este sentido, afirma, la ley orgánica excluyó del tratamiento del sistema presupuestal general, las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en atención al esquema de finanzas públicas contenido en la Carta Política de 1991 y a la propia naturaleza de las contribuciones parafiscales. Por esta razón, a su parecer, la ley anual carece de aptitud para regular supuestos excluidos por el legislador orgánico. Agregó que, dentro de las directrices presupuestales plasmadas en las leyes orgánicas sobre los elementos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, no se encuentran las relacionadas con las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no formen parte del presupuesto.

1.2.1.6. Refuerza el anterior argumento, aduciendo que no es casual que la Ley 225 de 1995 hubiese distinguido entre las contribuciones parafiscales administradas por un órgano que hace parte de la estructura general del Presupuesto General de la Nación y las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte de dicha estructura.

1.2.1.7. Manifiesta que la norma demandada regula una materia que excede las competencias fijadas por la ley orgánica vigente, la cual estableció que corresponde a esta normativa, la facultad de definir todos sus elementos, incluida la forma de efectuar el manejo, administración y aprobación de esos recursos, lo que conceptualmente excluye su regulación a través de la ley anual de presupuesto.

1.2.1.8. Explica que la comprensión de la jerarquía normativa permite afirmar que, si bien al tenor de la Constitución, no hay una prohibición explícita respecto de la inclusión de los recursos parafiscales en el presupuesto general, la ley orgánica del presupuesto sí impone un tratamiento particular y definido sobre estos recursos. Por tanto, el legislador es el competente de definir este tipo de inclusiones, pero a través del procedimiento fijado para las leyes orgánicas.

1.2.1.9. Recuerda que, incluso el artículo 2º del Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece una regla de validez, según la cual, se derogan todas las normas que en estas materias se encuentran contenidas en otras legislaciones, ratificando su carácter regulatorio supra legal, como también, fijando la regla de que las materias propias de la ley orgánica reguladas a través de otro tipo de leyes, no producirán efecto alguno.

1.2.1.10. Agrega que el artículo 1º del Estatuto Orgánico del Presupuesto, señala que “todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto que regula el sistema presupuestal”.

1.2.1.11. Afirma que del contenido del inciso 3º del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, se hace evidente que sus disposiciones desconocen la estructura constitucional en

materia de recursos parafiscales a nivel competencial, sustancial, funcional e instrumental comoquiera que esta ley anual, demandada parcialmente, se ocupa de crear una regulación especial para las contribuciones manejadas por órganos que no hacen del presupuesto, generando un sinnúmero de efectos inconstitucionales como los siguientes: (i) violación de los preceptos de creación de las contribuciones parafiscales, de acuerdo con el artículo 150-12 Superior, que definen de manera exclusiva el manejo, estructura y administración de estos recursos; (ii) contradicción con la ley orgánica (artículo 151 de la Constitución Política) que establece la incorporación de estos recursos parafiscales en el presupuesto general; (iii) creación de un presupuesto independiente dentro del presupuesto general de la nación que no se encuentra autorizado y tampoco figura en la estructura de la ley orgánica; y la (iv) creación de un trámite presupuestal para las contribuciones parafiscales no administradas por órganos que requieren de la aprobación del CONFIS.

1.2.1.12. Sumado a todo lo anterior, resalta, se crea un trámite presupuestal sometido a la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) con lo cual se desconoce lo dispuesto en el artículo 26 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. En este sentido, la ley anual, parcialmente demandada contraviene claramente la ley orgánica y la Constitución, al pretender introducir funciones a un organismo de la estructura del Estado como es el CONFIS, para adelantar un trámite presupuestal que no se encuentra previsto en las normas constitucionales y orgánicas. Agrega que el artículo 26 del Estatuto Orgánico únicamente establece la aprobación de los presupuestos de ingresos y gastos por parte del CONFIS, de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, bajo las reglas propias de su régimen.

1.2.1.13. Señala que la exposición de motivos en la que se introduce la proposición del artículo 81 en primer debate (registrado en la gaceta 753 de 2011) contiene explicaciones carentes de contenido jurídico y constitucional, que desconocen abiertamente la estructura de las contribuciones parafiscales de la Carta Política, pues se funda en la mera desconfianza y en el desconocimiento del régimen del manejo de los recursos.

1.3. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1.3.1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El representante del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Mauricio Plazas Vega, solicita a la Corte Constitucional se declare la inexecutable de la norma demandada por los siguientes motivos:

1.3.1.1. Manifiesta que la disposición acusada está contenida en una ley ordinaria que contiene el presupuesto público, la cual no puede derogar ni modificar una norma de la ley orgánica como aquella que define las contribuciones parafiscales.

1.3.1.2. Señala que el derecho constitucional colombiano reconoce la superioridad jerárquica de las leyes orgánicas frente a las ordinarias, por cuanto las primeras se encuentran entre la Constitución y las leyes ordinarias, desarrollando sistemática y completamente los principios y lineamientos básicos establecidos en la Constitución para que, de acuerdo con ellos, pueda configurarse el derecho positivo legislado a través del órgano de representación popular.

1.3.1.3. Resalta que ninguna ley ordinaria puede modificar o derogar lo que dispone una ley orgánica, ya que la pretensión ineludiblemente conlleva la vulneración de la Carta, por cuanto los artículos 151 y 352 Superiores consagran respectivamente las materias objeto de regulación por la ley orgánica y, específicamente, lo concerniente a la ley orgánica del presupuesto público de manera específica.

1.3.1.4. Indica que la ley que contiene el presupuesto público tiene un único y delimitado ámbito temático, por lo que no resulta posible que a través de dicha ley se regulen otros asuntos, así estén relacionadas con las finanzas públicas, la proyección de ingresos y la autorización de gastos de que se trate. Aduce que esta teoría ha sido acogida por la Corte Constitucional en Sentencia C-006 de 2012[1].

1.3.1.5. Expresa que existen otras posturas según las cuales, la ley anual de presupuesto no puede limitarse solo a esta temática y, por lo tanto, también puede incluir disposiciones con vocación de permanencia que deroguen, modifiquen o adicionen la norma precedente en temas de finanzas públicas, estén relacionadas con el presupuesto y no entrañen modificación alguna al ordenamiento materia de reserva de ley orgánica.

1.3.1.6. Finalmente, considera, esta Corporación debe declararse inhibida para decidir de fondo del asunto por falta de legitimación del actor, por cuanto el señor Mejía López actúa como representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) la cual tiene una naturaleza de agremiación agropecuaria nacional, hecho que se opone a lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 40 y el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, por cuanto la acción pública de inconstitucionalidad solo puede ser ejercida por personas naturales y no jurídicas.

1.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1.3.2.1. Indica que, en consonancia con la jurisprudencia Constitucional, las leyes orgánicas tienen unas características específicas y una prerrogativa especial derivada de su jerarquía en el ordenamiento jurídico. Este tipo de leyes, reglamentan de manera absoluta una materia: son estatutos que abarcan toda la normativa de una serie de asuntos señalados expresamente en la Constitución y sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

1.3.2.2. Expresa que, los asuntos materia de ley orgánica están determinados expresamente en la Constitución, por lo que, no puede el legislador suplantar la voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a temas que no fueron considerados para ser tramitados mediante este tipo de leyes.

1.3.2.3. Señala que, si se realiza una interpretación gramatical del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, se presume que la disposición prima facie contiene una modificación de la Ley 179 de 1994. Así mismo destaca que la norma demandada obtuvo su aprobación con votación reglamentaria de leyes orgánicas, esto es mayoría absoluta, información que puede corroborarse en el Congreso de la República.

1.3.2.4. Considera que la incorporación de contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en un presupuesto

independiente que requiera la aprobación del CONFIS, no es una disposición que sujete el ejercicio de la actividad legislativa o que regule la aprobación, modificación o ejecución del Presupuesto General de la Nación.

1.3.2.5. Indica que en realidad no existe una modificación material de la ley orgánica, pues la voluntad del Congreso al momento de su expedición - garantizar la publicidad y la transparencia en la administración de los recursos referidos- no fue modificar materias sujetas a reserva de ley orgánica.

1.3.2.6. Manifiesta que la norma demandada no puede calificarse de ser contraria a la Constitución, sólo porque el Congreso la hubiese denominado como de contenido orgánico, ya que se tramitó bajo un procedimiento más exigente que el previsto para las leyes ordinarias.

1.3.2.7. Considera que no se evidencia con claridad la presunta vulneración de los artículos 1 y 4 de la Constitución Política, y no se desprende de su contenido el sentido que pretende atribírsele, esto es, que de su contenido se derivan posiciones antidemocráticas, restrictivas de derechos o que atentan contra la igualdad y dignidad humana.

1.3.2.8. Resalta que en los debates legislativos que dieron origen a la expedición de la ley cuestionada, se expresó que dicha norma tiene un fin constitucionalmente válido: evitar gastos innecesarios que no correspondan a las necesidades de los beneficiarios, ni contribuyan a su bienestar o a la solución de sus problemas.

1.3.2.9. Indica que respecto a las normas orgánicas transgredidas es evidente que el Estatuto Orgánico de Presupuesto, al definir la composición del Presupuesto General de la Nación, en específico el presupuesto de rentas, se refiere a la estimación de las contribuciones parafiscales cuando se administran por órganos que hacen parte del presupuesto, por lo cual deduce que conforme a un "argumentum a contrario" se encuentran excluidas las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hace parte de dicho presupuesto.

1.3.2.10. Considera que de acuerdo al contenido de la norma demandada no se puede evidenciar la inclusión de las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no forman parte del Presupuesto General dentro del mismo, por lo que no se infiere la ampliación del margen de competencia del legislativo, al expedir la ley anual del presupuesto.

1.3.2.11. Resalta que la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, es clara al establecer que el manejo, la administración y la ejecución de las contribuciones parafiscales, está sujeta a la regulación que establezca la ley, por lo que el Congreso de la República debe determinar las condiciones de la contribución por medio de una ley ordinaria.

1.3.2.12. Sostiene que el inciso tercero del artículo 81 de la Ley 1687 tiene un carácter ordinario y, por ello, no existe una modificación de la Ley Orgánica ni un nivel de afectación determinado en cuanto a la administración de tales recursos que contraría disposiciones constitucionales.

1.3.2.13. Expresa que, el Presupuesto General de la Nación, es solo un componente del Sistema Presupuestal definido en el artículo 6° del Decreto 111 de 1996, específicamente, en el artículo 2° del Decreto 4730 de 2005.

1.3.2.14. Indica que el Sistema Presupuestal tiene como objetivos el equilibrio entre ingresos y gastos públicos, como condición de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, y el uso eficiente de recursos públicos en un contexto de transparencia.

1.3.2.15. Señala que la Ley orgánica 819 de 2003, tiene dentro de sus finalidades enriquecer la información que contienen los presupuestos tradicionales, para permitir a quienes son responsables de adoptar las políticas fiscales que mejoren sus elementos de juicio para evaluar y orientar la gestión financiera del Estado.

1.3.2.16. Aduce que, para analizar la conexidad entre la función que debe cumplir el CONFIS y la materia presupuestal, se debe analizar lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto en el artículo 25, según el cual “el Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la política fiscal y coordinará el sistema presupuestal”.

1.3.2.17. Aclara que el artículo 26 del Estatuto Orgánico prevé que además de las funciones allí establecidas para el CONFIS, le corresponden “las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales del presupuesto”. Además, aduce, existe una conexidad temática, causal, teleológica, y sistemática entre la ejecución presupuestal y el manejo de información que permite adoptar políticas fiscales que brinden mayores elementos de juicio para orientar y evaluar la gestión financiera estatal.

1.3.2.18. Afirma que la disposición demandada además de estimar los recursos provenientes de las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación tiene un objetivo más amplio, pues pretende conocer en detalle y con transparencia cuánto se recauda por concepto de rentas parafiscales, cómo se asignan los recursos, a quién se destina, con qué propósito, cuyo fin es que el Gobierno Nacional pueda tener una visión integral de los efectos de la política fiscal.

1.3.3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-

El representante de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- solicita a la Corte Constitucional se declare inhibida para conocer del estudio integral de la demanda por ineptitud sustantiva de la demanda o en su defecto se declare la exequibilidad de esta norma, bajo el entendido de que se trata de una disposición ordinaria expedida en virtud de la cláusula general de competencia del legislador y que, por lo tanto, no está sujeta a reserva de ley orgánica. Fundamenta su posición en los siguientes argumentos:

1.3.3.1. Considera que el actor no fue claro acerca del alcance otorgado a la norma demandada, por cuanto el artículo acusado fue el 81 pero los motivos de su inconformidad se refiere al contenido de los incisos 3 y 4 de tal normativa, por lo tanto, el objeto de la controversia no fue determinado en debida forma, lo cual le impide a la Corte realizar un

pronunciamiento de fondo.

1.3.3.2. Indica que los cargos 2, 3 y 4 se refieren a la supuesta violación de disposiciones orgánicas del presupuesto, pero no especifica las normas constitucionales presuntamente vulneradas.

1.3.3.3. Manifiesta que conforme a la jurisprudencia constitucional, las leyes orgánicas tienen una serie de características especiales debido a la posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas, esto quiere decir, que son estatutos que abarcan toda la normativa de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política, condicionando la actuación administrativa y la expedición de otras leyes frente a la materia que tratan.

1.3.3.4. Establece que es la Constitución la que establece qué asuntos son materia de las leyes orgánicas y cuáles no, por lo tanto el legislador no puede suplantar la voluntad del Constituyente al extender la reserva de ley orgánica a temas que no fueron considerados para tramitarse mediante este tipo de leyes.

1.3.3.5. Resalta que la norma demandada fue aprobada con una votación reglamentaria de las leyes orgánicas por mayoría absoluta, conforme al artículo 151 de la Constitución y a la Ley 5 de 1992.

1.3.3.6. Indica que la inclusión de contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en un presupuesto independiente con aprobación del CONFIS, no implica que sea una disposición en donde se sujete el ejercicio de la actividad legislativa o que regule la aprobación, modificación o ejecución del Presupuesto General de la Nación, de entidades territoriales y de entes descentralizados.

1.3.3.7. Señala que a partir de la disposición acusada no se deduce que exista una ampliación del margen de competencia frente al trámite que guía la ley anual del presupuesto.

1.3.3.8. Manifiesta que la norma que se cuestiona tiene un objetivo mucho más amplio, el cual consiste en poder conocer detalladamente y, en especial, con transparencia la cantidad recaudada por concepto de rentas parafiscales, cómo se da la asignación de esos recursos, a quiénes están destinados, su propósito y cuáles son los resultados para que el Gobierno cuente con una visión integral de los efectos que tiene la política fiscal.

1.3.3.9. Afirma que el principio de unidad de materia respecto al marco de la Ley Anual de Presupuesto no es absoluto.

1.3.4. Universidad Externado de Colombia

El director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, Julio Roberto Piza Rodríguez, solicita a la Corte que se declare la constitucionalidad del artículo demandado por las siguientes razones:

1.3.4.1. Resalta la importancia de las leyes anuales de presupuesto, en la medida en que constituyen una hoja de ruta para la debida ejecución del principio de legalidad del gasto

por parte de toda la administración pública y también de los particulares que, en determinadas circunstancias, puedan intervenir en la administración de recursos públicos.

1.3.4.2. Indica que el grupo no comparte lo expuesto por el actor, ya que confunde el tema de preservación de la unidad de materia con el trámite legislativo de las leyes ordinarias y las orgánicas.

1.3.4.4. Considera que si se acepta el argumento de la literalidad como causa para declarar la inconstitucionalidad, se estaría restringiendo la capacidad de interpretación del Congreso de la República y su libertad de configuración, que eliminaría una herramienta eficaz con que cuenta la administración pública para cumplir con la aplicación del principio de legalidad del gasto.

1.3.4.5. Manifiesta que el CONFIS tiene dentro de sus funciones el estudio de los presupuestos de ingresos y gastos que componen la actividad económica del Estado y por la importancia que los ingresos parafiscales representan dentro de los planes financieros, puede pretenderse que el CONFIS no conozca de estos temas.

1.3.4.6. Indica que la Ley Anual de Presupuesto puede ordenar que diferentes agregados económicos, como los estimativos de ingresos y gastos que resulten por cada sector relevante para la economía, se presenten al CONFIS de manera clara y organizada para que contribuyan a alcanzar mejor resultado para las finanzas públicas.

1.3.4.7. Aduce que el cuestionamiento del actor respecto a la posibilidad de que particulares, sean personas naturales o jurídicas, puedan manejar de alguna manera recursos públicos, no resulta cierto ya que la ley y la jurisprudencia resuelven tal problemática. Agrega que esta situación obliga a que el legislador y el ejecutivo desarrollen procedimientos de análisis y control económico que permitan cumplir con las funciones que las teorías modernas han dado a las leyes de presupuesto.

1.3.5. Federación de Productores de Panela (Fedepanela)

El Gerente General de Federación Nacional de Paneleros de Colombia -Fedepalma, solicita a la Corte Constitucional se declare la inconstitucionalidad de la norma demandada:

1.3.5.1. Consideran que de acuerdo con lo expuesto en la acción pública de inconstitucionalidad, interpuesta por el Presidente de la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) contra el artículo 81 de la Ley 1687, se contraría la constitución y las leyes de la República.

1.3.6. Ministerio de Agricultura

La representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicita a esta Corporación se declare inhibida para fallar la acción de inconstitucionalidad puesta a su consideración, por los siguientes motivos:

1.3.6.1. Aclara que la Corte debe desestimar la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por la Sociedad de Agricultores de Colombia, debido a que no cuenta con las

calidades exigidas en el numeral 6 del artículo 40 Superior para presentar demandas de inconstitucionalidad.

1.3.6.2. Considera que, de conformidad con el artículo 40, numeral 6 anteriormente señalado y el artículo 241 Constitucional, se establecen tres requisitos para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad que son: (i) ser persona natural de nacionalidad colombiana; (ii) ostentar la calidad de ciudadano, y; (iii) hallarse en ejercicio de los derechos políticos.

1.3.6.3. Resalta que la Corte Constitucional ha indicado que se debe acreditar la condición de persona natural colombiana y que las personas jurídicas de naturaleza pública o privada no pueden demandar la inexecutable de una determinada norma, ya que los derechos políticos los ejercen solo las personas naturales.

1.3.6.4. Indica que en el primer folio de la demanda de constitucionalidad que presentó el señor Rafael Mejía López (...) la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- es una persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro, por lo que el accionante no cumple con los presupuestos necesarios para presentar la demanda.

1.3.6.5. Considera que la incorporación de las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, no implica una disposición sujeta al ejercicio de la actividad legislativa exclusivo de leyes orgánicas o que regula la aprobación, modificación o ejecución de los presupuestos de la Nación, de entidades territoriales y entes descentralizados.

1.3.6.6. Afirma que los recursos parafiscales son recursos públicos de acuerdo con lo señalado en la Sentencia C-152 de 1997[2], contrario a lo que indica el accionante quien consideró que los mismos no deben estar sometidos al régimen presupuestal.

1.3.6.7. Manifiesta que para poder analizar el artículo demandado se debe realizar una interpretación sistemática y teleológica en cuanto no se deben estimar solo los recursos provenientes de las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, sino que pretende conocer con mayor transparencia aspectos indispensables para su control como: el monto del recaudo; a quién beneficia; con qué propósito, y cuáles son los resultados.

1.3.6.8. Indica que de acuerdo a la Sentencia C-678 de 1998[3], se entiende que los recursos parafiscales deben estar bajo la soberanía fiscal, que estén aprobados por el CONFIS para poder registrar la estimación de su cuantía lo cual no desnaturaliza tales recursos.

1.3.6.9. Asegura que no existe contradicción frente al trámite seleccionado para promulgar el texto que se demanda, por cuanto fue aprobado con votación reglamentaria, con mayoría absoluta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución y la Ley 5 de 1992.

1.3.6.10. Considera que en un Estado Social y Democrático de Derecho no puede existir ausencia de una regla relacionada con la potestad de tener control frente a la aprobación y

contabilización de los recursos parafiscales, ya que no se fomentaría el autogobierno de las organizaciones administradoras de recursos parafiscales, en la medida en que se podría estar promoviendo una antinomia.

1.3.6.11. Indica que el principio de unidad de materia está consagrado en el artículo 158 de la Constitución, y establece que todos los proyectos de ley se deben referir a una sola materia y no serán admisibles disposiciones o modificaciones relacionadas con la misma, norma que es complementada con el artículo 169, cuando indica que las normas deben corresponder exclusivamente a su contenido.

1.3.6.12. Manifiesta que la Corte Constitucional ha indicado que el principio de Unidad de materia consiste en que el título de la ley debe corresponder de manera lógica a su contenido y tener una conexión interna entre las normas que la integran.

1.3.6.13. Afirma que la disposición acusada tiene conexidad temática razonable con las disposiciones presupuestales contenidas en la Constitución, en la Ley Orgánica del Presupuesto y en la Ley 1687 de 2013.

1.3.6.14. Aduce que frente a la temporalidad de la norma no existe una relación con el principio de unidad de materia ya que se refiere a la temática de la norma y, adicionalmente, no existe una disposición en una ley orgánica o de la constitución que prohíba realizar el ejercicio desarrollado por el Congreso.

1.3.7. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, solicita que la norma demandada sea declarada exequible, con base en los siguientes argumentos:

1.3.7.1. Para iniciar, la Academia recuerda lo señalado por esta Corporación en Sentencia C-275 de 1996[4] en donde la Corte sostuvo que, con independencia de si quien interpone la acción de inconstitucionalidad es una persona jurídica pública o privada, no puede declararse inhibida ni rechazar la demanda por esa sola circunstancia, ya que, de todas maneras, quien presenta tal acción es un ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos.

1.3.7.2. Indica que una ley orgánica puede contener normas ordinarias, tal como lo reconoció esta Corporación mediante Sentencia C-289 de 2014[5].

1.3.7.3. Luego de comparar el artículo 12 de la Ley 179 de 1994 (modificado por la Ley 225 de 1995) con el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, concluye que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 adiciona el artículo 12 de la Ley 179 de 1994 que a su vez fue modificado por la Ley 225 de 1995, por cuanto ordena la incorporación de contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación al margen de su naturaleza jurídica.

1.3.7.4. Señala que desde la perspectiva de la Corte Constitucional, en donde el conflicto entre las leyes orgánicas y ordinarias se debe abordar de acuerdo a una consideración especial de un criterio material y determinándose el alcance de la reforma introducida por el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, es procedente establecer la etiología

de la adición que incluye la norma que se demanda parcialmente.

1.3.7.5. Señala que la propia Constitución estipula las materias que hacen parte de la reforma de ley orgánica como una excepción a la cláusula general de competencia en cabeza del legislador ordinario y que, incluye la planeación y el ordenamiento del presupuesto.

1.3.7.6. Tal adición no es una invasión a las materias exclusivas de las leyes orgánicas sino que es parte de la facultad de legislador para regular este tipo de asuntos, pues el legislador lo hubiese podido regular a través de una ley ordinaria. En concreto, establecer contribuciones y requisitos sobre el hecho generador, sujetos, confirmación del ingreso y los fines, destino de los gastos, entre otros.

1.3.8. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, considera que la norma demandada es inconstitucional por los siguientes motivos:

1.3.8.1. Indica que la Constitución de 1991 establece en su articulado un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de ley orgánica en Colombia, entendida como un texto normativo tendiente a regular la actividad legislativa del Congreso de la República frente a determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa por la Carta Política.

1.3.8.2. Sostiene que las leyes orgánicas tienen tres funciones: la primera, servir de complemento de determinados postulados constitucionales con el fin de que el texto Superior no sea reformado constantemente; la segunda, ser criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del Ejecutivo y, la tercera, regular la actividad legislativa del Congreso de la República en determinados temas que la Carta Superior señala.

1.3.8.3. Manifiesta que al observar el encabezado del artículo que se demanda se entiende que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994 (ley orgánica) y que fue compilada en el artículo 29 del estatuto orgánico del presupuesto.

1.3.8.4. Resalta que la inclusión de tal disposición no se hizo como un artículo anexo dentro de la ley ordinaria sino que para ello, el legislador procedió a modificar la ley orgánica existente. Por tanto, dice, se puede deducir que se desconoció el límite funcional del legislativo y el rango que la ley orgánica reviste al desconocer el trámite legislativo establecido para este tipo de leyes, por lo que dicha norma vulneraría los artículos 150 y 352 de la Constitución.

1.3.8.5. Considera que existe la posibilidad de que el legislador ordinario al expedir el artículo en cuestión, no quisiera afectar temas propios de regulación por medio de una ley orgánica, por cuanto la disposición cuestionada solo limitó la inclusión en un presupuesto independiente de las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación.

1.3.8.7. Considera que no es válido desde una perspectiva constitucional, que una reforma implementada a través de la ley anual de presupuesto modifique la estructura establecida

por la ley orgánica correspondiente, cuando tal ley excluyó explícitamente de su marco los recursos parafiscales administrados por órganos que no corresponden al presupuesto.

1.3.8.8. Indica que de conformidad con la sentencia C-1379 de 2000[6], se deduce que las contribuciones parafiscales administradas por los organismos que hacen parte del presupuesto y aquellos que no lo son, hacen parte del presupuesto general de la nación.

1.3.8.9. Recuerda que la estipulación de contribuciones parafiscales no está fundamentada en una ley orgánica sino en una ordinaria, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 12 Superior, por lo que considera errado el cargo formulado por el accionante.

1.3.8.10. Considera que el inciso tercero del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, desconoce la estructura fijada en la Constitución en materia de recursos parafiscales, toda vez que la ley anual (demandada parcialmente) se encarga de crear una regulación especial para las contribuciones manejadas por órganos que no hacen parte del presupuesto, generando una serie de efectos inconstitucionales.

1.3.8.11. Resalta que las facultades otorgadas al CONFIS no coinciden con las atribuidas a dicha entidad administradora.

1.3.8.12. Reitera que la reforma pretende además de reformar una norma orgánica, modificar otras de carácter ordinario como la que indica el demandante, al establecer procedimientos sobre temas presupuestales más allá de la vigencia fiscal para la cual fue expedida.

1.3.9. Federación Nacional de Avicultores de Colombia -FENAVI-

El representante de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia solicita que la disposición demandada sea declarada inconstitucional por las siguientes razones:

1.3.9.1. Señala que las leyes orgánicas son normas de rango superior, por cuanto tienen como finalidad regular y limitar la actividad del Congreso de la República respecto al ejercicio de sus funciones.

1.3.9.2. Considera que frente al principio de unidad de materia, el artículo 81 no tiene conexidad con la materia propia de la Ley 1687 de 2013 por cuanto la misma se refiere exclusivamente al decreto del presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014.

1.3.9.3. Manifiesta que el artículo cuestionado pretende modificar en su totalidad una disposición de la Ley Orgánica de Presupuesto, lo que implica que se introduce una norma que excede los límites temporales por modificar una regla legal que hace parte de una ley permanente.

1.3.9.4. Indica que la norma acusada modifica una disposición orgánica que rige desde 1994, y que pretende introducir la necesidad de contar con la aprobación presupuestal por parte del Consejo Superior de Política Fiscal de los recaudos administrados por órganos que no hacen parte del presupuesto.

1.3.9.5. Aduce que desde la experiencia de Fenavi respecto a la Cuota de Fomento Avícola “sometida en su funcionamiento a los principios y normas que regulan la materia”, se entiende que las contribuciones parafiscales no son una tasa ni un impuesto, sino una institución intermedia entre ellas, que en su caso corresponde a que los dineros que se recolectan en tal contribución son pagos que deben hacer los usuarios de algunos organismos públicos o semi-públicos para asegurar el financiamiento de determinadas entidades de manera autónoma.

1.3.9.6. Conforme a lo anterior, afirma que los dineros correspondientes a la Cuota de Fomento Avícola corresponden a la soberanía fiscal del Estado por lo que se hace necesario que su destinación esté clara y expresamente consagrada en instrumentos de rango legal.

1.3.9.7. Reitera que el artículo demandado además de derogar tácitamente las disposiciones referidas a la ley 117 de 1994, también desestructura todo el sistema de administración de las contribuciones parafiscales recaudadas y administradas por órganos ajenos al presupuesto general de la nación.

1.3.9.8. Por último, sostiene, es necesario que el régimen legal propio de la gestión de las contribuciones parafiscales debe integrarse dentro del contexto constitucional vigente, con reglas de manejo presupuestal que a partir de los principios constitucionales, se establecen en la ley orgánica del presupuesto.

2. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en el proceso D-10125 y, en caso de que esta solicitud no sea acogida, pide se declare la exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

2.3. Aduce que los derechos políticos solo pueden ser ejercidos por ciudadanos colombianos, esto es, personas naturales que no tengan suspendidos tales derechos.

2.4. Añade que la Corte Constitucional se debe declarar inhibida para conocer de fondo esta demanda por falta de claridad y certeza frente al cargo que la motiva, ya que cuando se formulan los cuestionamientos contra leyes por vicios de procedimiento o en su formación, es imprescindible que el actor señale cuál es el trámite impuesto por la Constitución para expedir el acto demandado y cómo se quebrantó el mismo, lo cual no se presenta en el caso que ocupa la atención de la Sala.

2.5. Resalta que la falta de claridad y certeza es tan evidente que si el actor hubiese observado el trámite legislativo correspondiente, hubiera advertido que al contenido que modificó la definición legal orgánica de contribuciones parafiscales si se le dio el trámite exigido para este tipo de leyes, lo cual se puede observar desde su proposición en ponencia para primer debate.

2.6. Señala que en la sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso, el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 fue aprobado en primer debate con votación calificada para el trámite de ley orgánica, esto es, la modificación a la definición legal orgánica de

contribuciones parafiscales fue discutida en sesión del 24 de septiembre de 2013 y, el mismo trámite se surtió en las sesiones plenarios pertinentes.

2.7. Solicita que si se analiza el problema jurídico de fondo, debe estarse conforme con la decisión adoptada dentro del proceso D-10125, ya que este último se motiva con base en un cargo similar contra la misma norma que es objeto de conocimiento dentro de este expediente.

2.8. Señala que dentro del proceso anteriormente indicado, el Ministerio Público rindió el concepto 5826 del 10 de septiembre de 2014 e indicó que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 es exequible bajo el entendido de que, por ser una norma integrada al Estatuto Orgánico de Presupuesto de 2014, puede mantener su vigencia de forma permanente más allá del 31 de diciembre de 2014. Ello, con fundamento en el trámite legislativo orgánico que tuvo la norma aludida y con el fin de preservar la voluntad del legislador.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 1687 de 2013.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

El demandante afirma que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, vulnera los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, ya que en virtud de la materia regulada dicha disposición debió discutirse a través del trámite contemplado para la aprobación de leyes orgánicas y no mediante un procedimiento ordinario como el que debe seguirse para la aprobación de la ley anual de presupuesto.

3.3. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

En varias oportunidades, esta Corporación ha reconocido que la administración de justicia tiene la finalidad de contribuir a la resolución de conflictos sociales, y es por ello que las decisiones que adoptan los jueces, en tanto buscan poner punto final a una controversia, hacen tránsito a cosa juzgada.[7] Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha señalado que “la categoría de cosa juzgada constitucional es una figura jurídica procesal a través de la cual se define la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en sentencias de constitucionalidad como inmutables, vinculantes y definitivas”.[8] Con base en estas características, la Corte ha señalado que la institución de la cosa juzgada cumple al menos dos funciones: una negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas.[9]

Así, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional tiene como fundamento normativo la propia Carta Política, pues es el artículo 241 Superior, el que encarga la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución a la Corte Constitucional, y el artículo 243 Superior el que determina que “[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control

jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. De otra parte, el artículo 244 Superior le otorga a los pronunciamientos de este Tribunal un carácter inmutable, vinculante y definitivo, de manera que el juez constitucional no puede volver a conocer y decidir sobre lo resuelto.[10] El contenido de estos mandatos ha sido desarrollado por el legislador mediante los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991.

De igual forma, cabe resaltar que esta institución jurídico procesal desarrolla también otros principios y propósitos constitucionales, entre ellos el de supremacía constitucional, pues garantiza la permanencia del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. También, el fenómeno de cosa juzgada contribuye a la consolidación del principio de seguridad jurídica, ya que las decisiones adoptadas por la Corte tienen efectos generales y son definitivas.

En consecuencia, la cosa juzgada se presentará con la concurrencia de dos identidades o elementos: “(i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente.”[11]

A través del desarrollo jurisprudencial de esta institución, la Corte ha incorporado diversas clasificaciones del fenómeno de cosa juzgada constitucional. En esta ocasión, la Sala analizará las distinciones entre cosa juzgada constitucional formal y material, y entre cosa juzgada constitucional absoluta y relativa.

3.3.1. Existe cosa juzgada constitucional formal en aquellos casos en los que la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente frente a la misma norma jurídica que pretende nuevamente someterse al análisis de la Corporación.[12] En consecuencia, esta Corporación ha establecido que la cosa juzgada formal ocurre “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio”[13] o también, en aquellos casos en los que “se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual”. [14] En ambos supuestos, no es posible volver a abordar su estudio por existir un fallo ejecutoriado.[15]

Por su parte, la cosa juzgada material se presenta “cuando existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo, de manera que frente a una de ellas existe ya un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.”[16] En este sentido, la Corte ha manifestado que el fenómeno de la cosa juzgada opera sobre los contenidos normativos de una norma jurídica[17], razón por la cual tal identidad no involucra solamente aspectos gramaticales.[18]

Cabe anotar que la jurisprudencia constitucional ha establecido una serie de requisitos para que se configure la cosa juzgada material, los cuales son:

“(i) que el contenido de la norma haya sido declarado inexecutable de manera previa; (ii) que, en efecto, exista reproducción de dicho contenido normativo, esto es, que el contenido material del texto acusado sea igual al que fue declarado inconstitucional. Esta reproducción no necesariamente se refiere a una identidad gramatical de textos, pues,

aunque esta varíe, si el contenido material es el mismo entendido dentro del contexto, no hay duda de que ello ha ocurrido. Al contrario, si la redacción de la disposición es idéntica pero el contexto en el que se reproduce es diferente, no podría afirmarse que el legislador desconoció la prohibición consagrada en el inciso segundo del artículo 243 Superior a la que se hizo referencia en el párrafo precedente; (iii) que el contenido normativo frente al cual se realiza la respectiva comparación, haya sido declarado inconstitucional por razones de fondo, no de forma y; (iv) que sigan vigentes en el ordenamiento jurídico las disposiciones constitucionales que fundamentaron la declaratoria de inexequibilidad”[19]

Como se evidencia de lo anterior, la distinción entre cosa juzgada constitucional formal y material reside en si el pronunciamiento de la Corte versa sobre la misma norma (lo que involucra un aspecto formal y gramatical), o sobre el mismo contenido normativo, tomando en cuenta los requisitos fijados por esta Corporación para que se produzca la cosa juzgada material.

3.3.2. Por otro lado, la Corte Constitucional también ha diferenciado las categorías de cosa juzgada constitucional absoluta y relativa. Se configura la cosa juzgada absoluta “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexequible en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional.”[20] Así, cuando en desarrollo del control abstracto de constitucionalidad, no se establece límite alguno en la decisión, se entiende que la norma analizada se ha confrontado con toda la Constitución y, por tanto, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada absoluta.

En contraste, habrá lugar a cosa juzgada relativa, en aquellos eventos en los cuales “el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro “se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.”[21]

En este sentido, el pronunciamiento permite a los ciudadanos propiciar nuevos juicios de constitucionalidad con respecto a cargos diferentes a los que ya fueron analizados por la Corte Constitucional.[22]

A partir de esta distinción es importante clarificar que: (i) por regla general, las sentencias de esta Corporación hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) cuando se declara la inexequibilidad de una norma, siempre se configura la cosa juzgada constitucional absoluta, dado que el efecto de dicho pronunciamiento es expulsar del ordenamiento jurídico los contenidos normativos contrarios a la Carta, y por ende, no puede volver a ventilarse discusión alguna sobre su conformidad con el Texto Superior; (iii) no obstante, en casos de inexequibilidad parcial o de exequibilidad puede haber lugar al fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa, en los eventos en los cuales la Corte hubiese limitado o restringido su pronunciamiento al análisis de ciertos cargos, admitiendo la posibilidad de nuevos juicios de constitucionalidad frente al mismo enunciado normativo, por cargos diversos de los ya estudiados.[23]

3.3.3. En particular, sobre la declaratoria de inexequibilidad con efectos diferidos, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en estos eventos no puede entenderse que tal norma no ha sido objeto de control constitucional y, por tanto, no es viable pronunciarse

sobre nuevas demandas de inconstitucionalidad durante el tiempo en que la norma conserva su vigencia, con independencia de que los cargos presentados por los ciudadanos sean diferentes a los analizados en la sentencia anterior[24]. Así, se expuso en la Sentencia C-027 del 2012[25]:

“(…) 3.2. Encuentra la Corte, que la circunstancia de que la norma declarada inexecutable conserve por un tiempo su vigencia, mientras el Congreso de la República, en desarrollo de su potestad legislativa decide si expide de nuevo la ley -previa consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes- no significa que tales normas no hayan sido objeto de control constitucional y que sea viable pronunciarse sobre nuevas demandas de inconstitucionalidad que se presenten durante el tiempo que esté vigente la norma, así los motivos invocados por los ciudadanos sean diferentes a los analizados en la sentencia anterior.

3.3. Se subraya que como la ley fue declarada inexecutable en aquella oportunidad, dicha declaratoria implica de manera ineludible, que la Ley 1382 de 2010 desaparecerá de nuestro ordenamiento jurídico, una vez transcurra el plazo fijado por la Corte, decisión que no puede ser modificada en pronunciamiento posterior, bien sea para declararla executable o para disponer un efecto inmediato de inexecutable, revocando la decisión de diferir los efectos de la sentencia.

3.4. Esta decisión concuerda con el precedente que se ha dado en esta Corporación sobre los efectos de cosa juzgada constitucional de las sentencias de inconstitucionalidad con efectos diferidos. En efecto, en las Sentencias C-863, C-957, C-1049, C-1211 de 2001 y en el Auto 311 de 2001 se ha dicho en líneas generales que cuando una norma es declarada inconstitucional, pero se han diferido sus efectos, significa que la Corte ha dispuesto que se apliquen por un tiempo más `...mientras el legislador profiere la ley que llene el vacío legislativo que se crearía si fueran retiradas del ordenamiento positivo en forma inmediata, lo cual deberá hacer dentro del plazo que ella ha le ha fijado`[26]”.

3.4. CONFIGURACIÓN DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-052 DE 2015.

En la Sentencia C-052 de 2015[27], se declaró la inexecutable del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014”, con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2015.

En esta providencia, la Corte debió analizar si la modificación introducida al artículo 12 de la Ley 179 de 1994 que integra el sistema de normas orgánicas en materia presupuestal mediante el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 -Ley Anual de Presupuesto para la vigencia fiscal 2014-, constituye una vulneración de los principios constitucionales: (1) de unidad de materia y (2) reserva de ley orgánica.

En desarrollo de este estudio, la Sala Plena concluyó que se desconoció el principio de unidad de materia porque (i) se incluyó una norma cuyo objeto no tenía conexión con la materia presupuestaria propia de una Ley Anual de Presupuesto, (ii) no logró demostrarse que su objeto persiguiera el cabal ejecución del presupuesto y (iii) las disposiciones superan

las limitaciones de tiempo de las normas presupuestales.

Además, se aclaró que teniendo en cuenta que el desconocimiento del principio constitucional de unidad de materia conlleva la declaratoria de inexecutable de la norma objeto de análisis, la Sala no abordaría el estudio del cargo por vulneración de la reserva de ley orgánica.

Por último, la Corte explicó que una declaratoria de inexecutable pura y simple podría generar inseguridad jurídica sobre la manera en que deben incorporarse las analizadas contribuciones parafiscales, y por tanto, halló prudente con las finanzas públicas mantener la disposición en el ordenamiento y ordenar su tramitación a través del procedimiento legislativo a que hubiere lugar. Por lo anterior, consideró necesario diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo demandado.

En virtud de lo expuesto, esta Corporación evidencia que en la Sentencia C-052 de 2015[28], se declaró inexecutable el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por desconocimiento del principio de unidad de materia con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2015 y, por tanto, debe estarse a lo resuelto a lo decidido en esta providencia.

Tal como se advirtió en párrafos precedentes, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dado que el efecto de la declaratoria de inexecutable es expulsar del ordenamiento jurídico un contenido normativo contrario a los postulados constitucionales, la Corte no puede volver a estudiar su conformidad con la Constitución. Esta misma conclusión se aplica a los casos en los que la Corte declara la inexecutable diferida de una disposición legal. En estos eventos, la norma que ya fue objeto de control constitucional no puede ser objeto de un control posterior durante el tiempo en que conserve su vigencia, al margen de que se trate de cargos sustancialmente diferentes a los que ya fueron materia de análisis.

En consecuencia, como en la Sentencia C-052 de 2015[29], se declaró la inexecutable con efectos diferidos del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-052 de 2015, que declaró INEXECUIBLE el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014”, con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2015, a fin de que el Congreso le dé el trámite correspondiente.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA

MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] M.P. María Victoria Calle Correa

[2] M.P. Jorge Arango Mejía

[3] M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[4] M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[5] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[6] M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[7] Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[8] Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Ver: Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[9] Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Ver: Sentencia C-004 de

2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

[10] Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[11] Sentencia C-494 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos. Ver: Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia C-228 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[12] Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[13] Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-489 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[14] Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis

[15] Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[16] Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver: Sentencia C-427 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Sentencia C-532 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[17] Sentencia C-427 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero

[18] Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[19] Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Ver: Sentencia C-532 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis

[20] Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-310 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[21] Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Auto de Sala Plena, A-174 de 2001. Ver, inter alia: Sentencias C-366 de 2006, C-850 de 2005, C-710 de 2005.

[22] Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[23] Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[25] M.P. Juan Carlos Henao Pérez

[26] Auto 311 de 2001. En este mismo Auto se ha dicho que, “Cuando una ley es declarada inexecutable, por vicio de procedimiento en su formación, en realidad la voluntad del legislador no se ha formado nunca, o no ha surgido válidamente a la vida jurídica y en consecuencia no es ni siquiera necesario examinar si es inexecutable por razones de fondo; la inexecutable por razones de fondo, presupone que la norma ha sido expedida de

conformidad con el procedimiento que la propia Constitución exige para que surja válidamente al orden jurídico”.

[27] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[28] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[29] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub