C-252-96

Sentencia C-252/96

DEFINICION LEGAL-Carácter imperativo

No es lo corriente que en la Carta Política o en las leyes se incluyan disposiciones por cuya virtud se establezcan definiciones, tarea ésta que con mayor propiedad cumplen los doctrinantes y tratadistas. Debe reconocerse, sin embargo, que el Constituyente, al fundar o reformar la base del sistema jurídico, bien puede señalar los alcances de los conceptos que estructuran la Carta, a la vez que el legislador, tal como surge de la amplitud conferida a su función por los mandatos constitucionales, goza de plenas atribuciones para fijar el exacto sentido de las palabras que utiliza. Cuando el legislador plasma una definición, a menos que advierta el carácter supletivo de la misma, señala de manera específica e imperativa la única posibilidad de entender y aplicar el respectivo concepto.

NORMA SUBSUMIDA POR OTRA-Carencia actual de objeto

Si bien no toda modificación o derogación de una disposición atacada implica, per se, la inhibición de la Corporación para proferir un pronunciamiento de fondo sobre su conformidad con la Constitución, "pierde sentido jurídico y práctico cualquier decisión al respecto en aquellos casos en los cuales el legislador ha regulado íntegramente la materia de la que se ocupaba el precepto acusado, el cual, por lo mismo, deja de tener aplicación en cuanto es subsumido por las nuevas normas". En el caso de autos se presenta tal circunstancia, pues el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, también orgánica, subrogó la norma demandada en cuanto reguló el mismo fenómeno previsto en el precepto acusado, definiendo con mayor precisión y con efectos jurídicos diferentes lo que debe entenderse por contribuciones parafiscales.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 (parcial) de la Ley 179 de 1994.

Actor: Fuad Char Abdala

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del seis (6) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

Se demanda la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 174 de 1994, que textualmente dice:

“LEY 179 DE 1994

(Diciembre 30)

Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989. orgánica de presupuesto

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 12.- Un artículo nuevo, que quedará así:

‘Son contribuciones parafiscales aquellos recursos públicos creados por ley, originados en pagos obligatorios con el fin de recuperar los costos de los servicios que se presten o de mantener la participación de los beneficios que se proporcionen.

Estas contribuciones se establecerán para el cumplimiento de funciones del Estado o para desarrollar actividades de interés general.

El manejo y ejecución de estos recursos se hará por los órganos del Estado o por los particulares, de acuerdo con la ley que crea estas contribuciones.

Los dineros recaudados en virtud de la parafiscalidad, se deberán destinar, exclusivamente, al objeto para el cual se constituye, lo mismo que los rendimientos que éstos generen y el excedente financiero que resulte, al cierre del ejercicio contable, en la parte correspondiente a estos ingresos.

Se incorporarán al presupuesto general de la Nación las contribuciones parafiscales que ejecuten los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación'".

Considera el actor que la transcrita norma vulnera los artículos 338, inciso 2º, 356, 357 y 362, inciso 1º, de la Constitución Política.

A su juicio, de la norma acusada se infiere que los ingresos que recibe el Estado como retribución por la prestación de determinados servicios constituyen una renta parafiscal, lo que implica que este concepto, de conformidad con la definición legal, abarca también las tasas, que son, en efecto, las rentas que percibe el Estado a título de retribución por determinadas prestaciones en favor de los particulares o de otros órganos públicos.

Lo anterior -dice- vulnera la Carta pues ésta, en su artículo 338, diferencia entre "tasas" y "contribuciones parafiscales".

Señala el demandante que las contribuciones parafiscales no retribuyen servicios prestados por el Estado y que, por tanto, no pueden ser definidas por el legislador de tal manera que abarquen la noción de "tasa", pues la Constitución les da un tratamiento separado e independiente. De allí deduce que la expresión "recuperar los costos de los servicios que se presten", contenida en la norma demandada, vulnera el artículo 338, inciso 2º, superior.

También afirma que el objetivo que persiguió el Constituyente al definir el concepto de ingresos corrientes de la Nación fue el de restringir la discrecionalidad del legislador para determinar los alcances del concepto base para la liquidación de las transferencias, a fin de fortalecer las finanzas departamentales y municipales.

Manifiesta que la inclusión de las tasas como ingreso parafiscal, siendo un típico ingreso corriente, lo que busca es reducir los montos totales de esta última clase de renta nacional para disminuir las cantidades que deberán ser transferidas a los departamentos, distritos y municipios del país.

En su sentir, la expresión acusada desconoce la propiedad que los departamentos, los distritos y los municipios tienen en los ingresos corrientes de la Nación al disminuir la base para el cálculo de las transferencias y originar una menor cuantía en los recursos efectivamente trasladados a los entes territoriales.

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó a la Corte un escrito destinado a solicitar que declare exequible la norma demandada.

Por su parte, el Viceprocurador General de la Nación, quien emitió el concepto del Ministerio Público ante la aceptación del impedimento manifestado por el Procurador, pidió a la Corporación inhibirse para proferir pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad de la norma demandada.

En su criterio el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, Orgánica de Presupuesto, que plasmó la definición de parafiscalidad, fue modificado por el artículo 2 de la Ley 225 del 20 de diciembre de 1995 "por la cual se modifica la ley Orgánica de Presupuesto".

Dijo el Viceprocurador que los efectos legales del artículo analizado cesaron cuando entró en vigencia la Ley 225 de 1995, esto es, a partir de la fecha de su publicación, de acuerdo con lo preceptuado en su artículo 33, lo cual hace innecesaria la aplicación de la jurisprudencia sobre fallo de mérito cuando la norma acusada, pese a su derogación, sigue produciendo consecuencias jurídicas.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, ya que la norma acusada hace parte de una ley de la República.

Carácter imperativo de las definiciones legales. Necesidad lógica y jurídica de su unidad

No es lo corriente que en la Carta Política o en las leyes se incluyan disposiciones por cuya virtud se establezcan definiciones, tarea ésta que con mayor propiedad cumplen los doctrinantes y tratadistas.

Debe reconocerse, sin embargo, que el Constituyente, al fundar o reformar la base del sistema jurídico, bien puede señalar los alcances de los conceptos que estructuran la Carta, a la vez que el legislador, tal como surge de la amplitud conferida a su función por los

mandatos constitucionales (artículos 114 y 150 C.P.), goza de plenas atribuciones para fijar el exacto sentido de las palabras que utiliza.

Cuando el legislador plasma una definición, a menos que advierta el carácter supletivo de la misma, señala de manera específica e imperativa la única posibilidad de entender y aplicar el respectivo concepto.

Es la propia norma legal la que establece si el alcance de la definición se circunscribe o se reserva a la materia de la cual se ocupa el respectivo conjunto o estatuto legal, o si, por el contrario, tiene efectos generales.

La correspondiente expresión normativa, a partir de la definición legal, mientras no sea declarada inexequible, total o parcialmente, goza de un contenido cierto que no puede ser modificado sino por el propio legislador y, desde luego, por el Constituyente.

Salvo los casos extraordinarios y del todo excepcionales de absoluta incompatibilidad con los preceptos fundamentales (artículo 4º C.P.), los operadores jurídicos y los particulares están sujetos al sentido, al contenido y a los efectos que resultan de la definición legal.

En ese orden de ideas, la seguridad jurídica exige que lo definido por el legislador con carácter vinculante ofrezca a los destinatarios de las correspondientes normas la total certidumbre acerca de los elementos que conforman la delimitación conceptual emanada de ellas.

No es posible entender que, en una misma materia y para idénticos fines, determinado vocablo tenga alcances diferentes fijados por el legislador ni que ellos rijan simultáneamente.

Tanto a partir de la lógica como del Derecho, resulta inconcebible la asignación de efectos jurídicos disímiles u opuestos a situaciones objetivamente iguales.

Por supuesto, cuando el legislador ha definido un concepto aplicable al mismo objeto en reglas jurídicas sucesivas pero en términos diversos -bien al prever una mayor o menor amplitud, o acogiendo principios o criterios divergentes-, es preciso señalar sin lugar a dudas que la disposición posterior prevalece sobre la anterior y, en lo referente a la aplicación de las leyes respectivas, que el antiguo precepto ha sido derogado, en cuanto sustituído, por el

nuevo.

Obviamente, para que el aludido efecto jurídico tenga lugar, debe establecerse con meridiana claridad que se trata del mismo concepto y de su referencia al mismo ámbito, pues si, no obstante la coincidencia de nombres o expresiones, se puede verificar que el legislador ha querido definir elementos distintos, desaparece toda posibilidad de derogación o subrogación por cuanto la materia de las normas es diversa.

Ahora bien, el imperio de la nueva definición resulta todavía más evidente cuando, sin necesidad de verificar la derogación tácita, merced a una comparación material de contenidos normativos, se establece que el propio legislador declara de manera expresa que una definición es reemplazada por otra, evento en el cual el posible conflicto entre ellas desaparece enteramente.

Carencia actual de objeto

En reciente sentencia reiteró la Corte que, si bien no toda modificación o derogación de una disposición atacada implica, per se, la inhibición de la Corporación para proferir un pronunciamiento de fondo sobre su conformidad con la Constitución, "pierde sentido jurídico y práctico cualquier decisión al respecto en aquellos casos en los cuales el legislador ha regulado íntegramente la materia de la que se ocupaba el precepto acusado, el cual, por lo mismo, deja de tener aplicación en cuanto es subsumido por las nuevas normas". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-244A del 30 de mayo de 1996).

En el caso de autos se presenta tal circunstancia, pues el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, también orgánica, subrogó la norma demandada en cuanto reguló el mismo fenómeno previsto en el precepto acusado, definiendo con mayor precisión y con efectos jurídicos diferentes lo que debe entenderse por contribuciones parafiscales.

Dice así la norma:

"LEY NÚMERO 225 de 1995

(diciembre 20)

'Por la cual se modifica la Ley Orgánica del Presupuesto'

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 2.- 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 y 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 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'”.

Como puede observarse, la normatividad últimamente transcrita, además de que en forma expresa indica cuál será el texto del artículo 12 de la Ley 174 de 1994, objeto de la demanda, consagra un criterio distinto y mucho más comprehensivo de lo que es la contribución parafiscal, sin recurrir para ello al elemento de la “recuperación de los costos de los servicios que se presten”, cuya inconstitucionalidad alega el actor.

Es claro para la Corte que las dos disposiciones legales, así no mediara la subrogación expresa, no podrían coexistir, pues no es igual ni compatible lo que estipulan y, por ende, las consecuencias jurídicas y prácticas de su aplicación son diversas.

La Corte Constitucional, entonces, aplicando su reiterada jurisprudencia, entiende que en este caso se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto, toda vez que ninguna finalidad cumpliría la declaración de exequibilidad o inexequibilidad de un mandato de la ley que ya no rige ni está produciendo efectos.

En conclusión, se impone la decisión inhibitoria.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE de fallar sobre el fondo de lo demandado por carencia actual de objeto.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General