

Sentencia C-369/96

LEY ORGANICA-Concepto

Las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151)...las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

LEY DE PRESUPUESTO/LEY ORGANICA-Vigencia

Tanto la ley Anual de Presupuesto, correspondiente a la vigencia de 1996, como la ley orgánica que el actor alega vulnerada, fueron promulgadas el mismo día. El proceso formativo de la ley en los dos casos había concluido, ambas fueron sancionadas y promulgadas (publicadas) el mismo día, lo que hace que el elemento determinante para establecer cual de ellas es posterior, sea la numeración que a cada una correspondió, con lo que se concluye, de manera inequívoca, que la norma modificadora de la ley orgánica fue posterior a la norma que contiene las disposiciones impugnadas.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Sujeción a la ley

La Ley Anual de Presupuesto "...es un acto complejo en su preparación, tramitación y aprobación en el Congreso..."; ha de sujetarse, de manera estricta, a lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente, vigente durante el proceso de su trámite y aprobación...". "Esta sujeción no admite condicionamientos dada la jerarquía superior de las leyes orgánicas, y la prevalencia de sus regulaciones sobre el trámite de las leyes ordinarias que desarrollan la materia."

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Incorporación en el Presupuesto nacional

Las contribuciones parafiscales por definición tienen una asignación específica, y por lo tanto no tienen el carácter de recursos tributarios, pues "... se trata de contribuciones propiamente tales que no hacen parte del presupuesto nacional, que cuentan con un régimen jurídico

especial y por lo tanto no pueden entenderse como recursos fiscales del Estado...”, incluirlas en la Ley Anual de Presupuesto, confundidas con los recursos fiscales, las desvirtúa como tales. La Corte Constitucional ha admitido que las contribuciones parafiscales se incorporen en el presupuesto nacional; no obstante, ha hecho énfasis en que ello no significa, que por ese sólo hecho, transformen su naturaleza, por eso ha dicho que la incorporación sólo puede operar para efectos de su administración, sin que con ello se modifique su origen y destinación.

Referencia: Expediente D-1256

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1o. (parcial) y 2o. (parcial) de la ley 224 de 1995.

Actor: Gaspar Caballero Sierra

Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano GASPAR CABALLERO SIERRA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó a esta Corporación la demanda de la referencia contra los artículos 1o. y 2o. de la Ley 224 de 1995, ambos parcialmente, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31o. de diciembre de 1996”.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Procurador General de la Nación, para el concepto de su competencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Han sido impugnadas por el actor las partes que se subrayan del artículo 1o., y toda la Sección 1804 del artículo 2o. de la Ley 224 de 1995:

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

“ARTICULO 1o. Fíjase los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1996, en la suma de VEINTITRES BILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES SETECIENTOS VEINTICINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA PESOS MONEDA LEGAL (23.584.629.725.590.00), según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para 1996, así:

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL 20.685.860.442.009

1. Ingresos corrientes de la nación	10.459.409.000.000
2. Recursos de capital de la nación	9.148.752.350.833
3. Rentas parafiscales	1.077.699.091.176

II. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS 2.898.769.283.581

(...)

180400 SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

A. INGRESOS CORRIENTES	326.123.789.402
B. RECURSOS DE CAPITAL	19.657.414.000

SEGUNDA PARTE

ARTICULO 2o. PRESUPUESTO DE GASTOS O DECRETO DE APROPIACIONES. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de

diciembre de 1996, una suma por valor de: VEINTICUATRO BILLONES CATORCE MIL TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS VEINTICINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA PESOS (\$24.014.032.725.590) MONEDA LEGAL, según el detalle que se encuentra a continuación:

(...)

SECCION 1804

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

Num.

Prog.

Subp.

CONCEPTO

APORTE

NACIONAL

RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD

TOTAL

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	34,382,245,000	34,382,245,000
----------------------------------	----------------	----------------

B. PRESUPUESTO SERVICIO DE LA DEUDA	85,033,402	85,033,402
-------------------------------------	------------	------------

C. PRESUPUESTO DE INVERSION

0111

11,483,080,000

11,483,080,000

0704

CAPACITACION TECNICA NO PROFESIONAL

11,483,080,000

11,483,080,000

0211

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS,

MATERIALES SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR

47,146,467,000

47,746,467,000

0704

CAPACITACION TECNICA NO PROFESIONAL

47,746,467,000

47,746,467,000

0310

DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO

2,206,726,000

209,898,962,000

212,105,688,000

0704

CAPACITACION TECNICA NO PROFESIONAL

203,713,562,000

203,713,562,000

1300

INTERSUBSECTORIAL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

2,206,726,000

6,185,400,000

8, 392,126,000

PROTECCION Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO

17,676,746,000

17,676,746,000

1302

BIENESTAR SOCIAL A TRABAJADORES

17,676,746, 000

17,676,746

0610

CREDITOS

12,024,000,000

12,024,000,000

1302

BIENESTAR SOCIAL A TRABAJADORES

12,024,000,000

12,024,000,000

0620

SUBSIDIOS DIRECTOS

12,484,670,000

12,484,670,000

1300

INTERSUBSECTORIAL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

12,484,670,000

12,484,670,000

SUBTOTAL PREPUESTO DE INVERSION

2,206,726,000

311,313,925,000

313,520,651,000

345,781,203,402

TOTAL PRESUPUESTO SECCION

2,206,726,000 345,781,203,402

347,987,929,402

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las normas acusadas violan los artículos 349, inciso primero, 352 y 359 de la Constitución Nacional.

b. Fundamentos de la demanda

En opinión del demandante, el legislador, al expedir la ley 224 de 1995, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia Fiscal del 1o. de enero al 31o. de diciembre de 1996, desconoció una disposición de la ley 225 de 1995, “Por la cual se modificó la Ley Orgánica de Presupuesto”, la cual fue incorporada en el artículo 29 del Decreto 111 de enero 15 de 1996, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la citada ley modificadora de la ley orgánica, a través del cual el legislador autorizó al Gobierno Nacional para compilar en un solo estatuto las normas contenidas en ella, en la ley 38 de 1989 y en la ley 179 de 1994, “...sin cambiar su redacción o contenido...”, siendo dicho decreto en la actualidad el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Manifiesta, que dada la superior jerarquía de las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, su desconocimiento por parte del legislador implica la violación del ordenamiento superior, específicamente de los artículos 349 y 352 de la Carta Política que ordenan, el primero la expedición durante los tres primeros meses de cada legislatura, del presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones, “...estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica”; y el segundo, que a través de dicha ley orgánica de presupuesto se regule “...lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo...”

En efecto, señala el demandante, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, “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”; sostiene que tal disposición, a cuyo tenor debió acogerse

de manera estricta el legislador, fue desconocida por éste al expedir la ley 224 de 1995, pues dicha norma en su artículo 1o. incluyó en el presupuesto de rentas y gastos de la Nación las contribuciones parafiscales, sin distinguirlas, como lo ordena la ley orgánica, en capítulo aparte, lo que implica someterlas al régimen propio de las rentas fiscales, con lo cual, señala, se contraviene la distinción esencial entre unas y otras, la cual ha reiterado esta Corporación, señalando de manera expresa que las rentas parafiscales no hacen parte del presupuesto de la Nación.

Ataca también en su integridad la Sección 1804 del artículo 2o. de la citada ley 224 de 1995, que contiene el presupuesto de gastos o decreto de apropiaciones del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, pues en su opinión las rentas parafiscales de dicha entidad se confundieron con los gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda pública de la misma, pues no se diferenciaron ni se discriminaron en capítulo aparte, tal como lo ordena el Estatuto Orgánico, impidiendo el manejo ágil, eficiente y flexible que se les debe dar en tanto contribuciones parafiscales con destinación específica.

Anota que la palabra parafiscal etimológicamente significa “al lado del presupuesto”, por lo que no es posible “...englobar en una sola partida los ingresos fiscales y los parafiscales”, mucho menos cuando ha sido plenamente aceptado por la jurisprudencia constitucional, que los ingresos parafiscales no hacen parte del presupuesto nacional, por lo que no pueden entenderse como recursos fiscales, y que por lo tanto deben ser objeto, como lo son, de un régimen jurídico especial.

Considera que dichas disposiciones violan también el artículo 359 de la Carta Política, que establece que no habrá rentas nacionales con destinación específica

IV. EL MINISTERIO PUBLICO

Dentro del término establecido, el Señor Procurador General de la Nación (E), rindió el concepto de su competencia, en el cual solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, pues en su opinión ellas no contrarían ningún precepto constitucional; fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos:

Para el Ministerio Público, resulta claro que no están llamados a prosperar los razonamientos del impugnante, toda vez que la Ley 224 de 1995 fue dictada acogiendo de manera estricta los lineamientos del Estatuto Orgánico del Presupuesto vigente para la época, constituido por la Ley 38 de 1989 y su modificadora la Ley 179 de 1994, "...constituyendo un imposible fáctico que se ajustara a una norma sancionada con posterioridad", como lo es la Ley 225 de 1995, y mucho menos a las disposiciones del Decreto número 111 de 1996 que las compiló.

Señala, además, que el Presupuesto General de la Nación está conformado por el presupuesto nacional y los presupuestos de los establecimientos públicos nacionales, por lo que, concluye, lo consignado en el numeral 3 del artículo 10. de la ley 224 de 1995 objeto de impugnación, "rentas parafiscales 1.077.699.091. 176", corresponde de manera exclusiva "...a los ingresos parafiscales de la Nación, puesto que los ingresos de los establecimientos públicos aparecen clasificados en forma independiente", razón por la cual ambas partidas se encuentran comprendidas dentro de la ley acusada.

Respecto a la acusación que el actor presenta contra la sección 1804 del artículo 20. de la ley 224 de 1995, que contiene el presupuesto de gastos del SENA para la vigencia fiscal de 1996, en el cual se incluyen las contribuciones parafiscales que corresponden a dicha entidad de conformidad con lo establecido en la Ley 119 de 1994, ésta, en opinión del Ministerio Público se desvirtúa, al verificar que ellas se incorporaron en el presupuesto General de la Nación, atendiendo "...las previsiones de los artículos 1, 3, y 12 de la ley 179 de 1994 y demás concordantes con la ley 38 de 1989."

V. OTRAS INTERVENCIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente la abogada BLANCA ELISA ACOSTA SUAREZ, actuando en representación del MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, quien se opuso a los términos de la demanda y solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, sustentando su petición en los siguientes argumentos:

Anota la interviniante, que el demandante invoca como causal de inconstitucionalidad de las normas impugnadas, la presunta violación de normas del Decreto el 111 de 1996, cuyo

carácter es meramente compilatorio, sin citar los artículos de la Ley Orgánica de Presupuesto que considera violados, razón por la cual, en su opinión, la Corte Constitucional debe declararse inhibida.

Manifiesta, que la ley 224 de 1995, cuyos artículos 1o. y 2o. son objeto de acusación parcial, se sujetó de manera estricta, tal como lo ordena la Constitución, a los términos del Estatuto Orgánico de Presupuesto vigente durante su proceso de tramitación y expedición, el cual estaba conformado por la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, las cuales no incluían la exigencia contenida en el artículo 2o. de la Ley 225 de 1995, referida a introducir en capítulo separado y sólo para efectos de registrar la estimación de su cuantía, las rentas parafiscales; en consecuencia, dicha disposición no era aplicable, por la sencilla razón de que en el momento en que el legislador expidió la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia de 1996, ella no hacía parte del ordenamiento jurídico.

Agrega, que si bien la Ley 225 de 1995, por la cual se modificó la ley orgánica de presupuesto, se expidió el mismo día que la ley que contiene las normas acusadas, esto es el 20 de diciembre de 1995, sus disposiciones, por ser posteriores, no podrían haber sido aplicadas durante el procedimiento que se surtió para la expedición de las normas impugnadas.

Previo el análisis del curso que se le dió al proyecto de ley, que habría de ser sancionado como la ley 224 de 1995, algunas de cuyas normas son objeto de acusación, la interviniente concluye que el legislador trató dicho proyecto con sujeción estricta a las normas orgánicas vigentes sobre la materia; en su opinión, el legislador se ciñó rigurosamente a lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 179 de 1994, que introdujo algunas modificaciones al artículo 7 la Ley 38 de 1989, dando cumplimiento a lo establecido en su literal a): "...el presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos..."; no había lugar entonces, dice, a consignar en capítulo separado lo correspondiente a rentas parafiscales, pues ninguna norma así lo establecía, como si lo hizo, posteriormente, el artículo 2o. de la ley 225 de 1995, norma, que aunque de carácter orgánico y jerarquía superior, era inaplicable, por no existir al momento de ser expedidas las disposiciones impugnadas.

De esta manera, dice la interveniente, se constata el cumplimiento de dos de las normas superiores que el demandante considera infringidas, los artículos 349 y 352 de la Carta Política, pues la Ley 224 de 1995 se tramitó durante los tres primeros meses de la legislatura, estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica vigente en esa época, conformada por la ley 38 de 1989 y su modificadora la ley 179 de 1994, en consecuencia, anota, "...no puede pretenderse que [la ley 224 de 1995] estuviera acorde con la ley 225 del 20 de diciembre de 1995, que inclusive en su numeración es posterior, no obstante sean de la misma fecha."

De otra parte, señala la interveniente, no incluir dichas contribuciones en la ley anual de presupuesto, implicaría para el legislador incurrir en la violación del artículo 345 de la Carta Política, la cual establece que "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos."

Anota, que si bien el artículo 29 del actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, no era aplicable para la fecha en que se expidió la ley 224 de 1994, es importante aclarar, que las contribuciones parafiscales forman parte de las denominadas "rentas propias", luego su inclusión afectaba única y exclusivamente a los ingresos de los establecimientos públicos, no así a los gastos de los mismos por lo que es improcedente la petición del actor, en el sentido de que se distingan en ellos lo correspondiente a contribuciones parafiscales.

Por último, la interveniente se remite a la Sentencia C-546 de 1994 de esta Corporación, para reiterar que las leyes anuales de presupuesto deben sujetarse de manera estricta a las disposiciones de la Ley Orgánica, y que si a través de ella el legislador determina la inclusión de la contribuciones parafiscales en la ley de apropiaciones, ello no contraría el ordenamiento superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La competencia y el Objeto de Control

La competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra disposiciones de leyes ordinarias, se consigna en el numeral 4 del artículo 241 de la C.P. y se ha reiterado en la jurisprudencia

de esta Corporación para los casos en que se cuestione la constitucionalidad de leyes cuya vigencia esté condicionada en el tiempo, como por ejemplo las leyes anuales de presupuesto, las cuales contienen normas que con posterioridad a su vigencia formal siguen produciendo efectos jurídicos, que eventualmente pueden contrariar o desconocer la integridad del ordenamiento constitucional.

En el caso propuesto, el actor demanda apartes del artículo 1o. y la totalidad de la sección 1804 del artículo 2o. de la ley 224 de 1995, Ley Anual de Presupuesto correspondiente a la vigencia de 1996, por considerar que ellas violan los artículos 349 y 352 de la Carta Política, al desconocer una disposición del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que obliga al legislador a incluir en la ley anual de presupuesto, en capítulo separado y sólo para registrar la estimación su cuantía, las contribuciones parafiscales.

Segunda. La Materia de la Demanda.

El demandante sostiene que las disposiciones impugnadas son contrarias a lo dispuesto en los artículos 349, 352 y 359 de la Constitución Nacional; en su opinión, el legislador, al expedir la ley 224 de 1996, Ley Anual de Presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 1996, desconoció un precepto de la Ley Orgánica correspondiente, contenido en el inciso segundo del artículo 2o. de la Ley 225 de 1996,¹ por la cual se modificó la ley orgánica de presupuesto, el cual se refiere a la inclusión, en capítulo separado y solamente para registrar la estimación de su cuantía, de las contribuciones parafiscales, lo que implica, en opinión del actor, que desconoció el mandato de una norma de superior jerarquía, y en consecuencia, que vulneró el principio consignado en el inciso primero del artículo 349 y lo dispuesto en el artículo 352 de la Carta Política, que le ordena, expresamente, acoger de manera “estricta” las reglas de la ley orgánica, al discutir y expedir el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones para cada vigencia fiscal.

Tercera. Los aspectos sustanciales de la demanda

Previo estudio de la demanda, se identifican tres aspectos sustanciales que ameritan ser analizados por esta Corporación, para proceder a pronunciarse de fondo sobre las peticiones del actor.

El primer aspecto es el referido al carácter y categoría de las normas que se consideran

vulneradas, las cuales hacen parte del Estatuto Orgánico de Presupuesto, cuyo desconocimiento, argumenta el actor, genera el incumplimiento y consecuente transgresión de los mandatos superiores contenidos en los artículo 349 y 352 de la Carta Política.

El segundo aspecto es el relacionado con la vigencia y aplicabilidad de las normas orgánicas que se consideran infringidas, las cuales hacen parte de una ley que modificó la ley Orgánica de Presupuesto, y que como tal condiciona la expedición de leyes sobre la materia, pues en el caso propuesto la disposición presuntamente violada hace parte de una ley posterior a la ley ordinaria que contiene las disposiciones acusadas, no obstante que una y otra fueron expedidas el mismo día, el 20 de diciembre de 1995.

El tercer aspecto es el relacionado con la posible vulneración del ordenamiento superior vigente, al incluir en las leyes anuales de presupuesto las contribuciones parafiscales, sin tener en cuenta que el artículo 359 de la Carta Política, expresamente señala que no habrá rentas nacionales de destinación específica.

Primer aspecto. Del carácter y la categoría de la Ley 225 de 1996 y sus disposiciones.

Esta Corporación, al definir las leyes orgánicas ha dicho:

“Se trata de leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art.151)...las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

“Desde luego una ley orgánica es de naturaleza superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben sujetarse a lo que organiza aquella...”
(Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán...las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones...”

“Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.” (El destacado se incluye).

“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará 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, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

En efecto, la citada ley 225 de 1996, por la cual se modificó la ley orgánica de presupuesto, dadas sus características y el contenido de sus normas, la mayoría de ellas modificadoras de disposiciones de la ley 38 de 1989 y de la ley 179 de 1994, que en conjunto regulan plenamente la materia presupuestal, se erige como norma orgánica de presupuesto; de ahí que el legislador, en el artículo 24 de la misma, haya autorizado al Gobierno Nacional para compilar sus normas y las de las leyes precitadas, “...sin cambiar su redacción ni contenido”, compilación que dijo “...será el Estatuto Orgánico de Presupuesto.”

Así, el inciso segundo del artículo 20. de la ley 225 de 1996, que establece que “...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”, es parte del reglamento orgánico que establece los límites procedimentales para el ejercicio de la actividad legislativa, su contenido constituye una norma de auto referencia para el legislador, quien deberá acogerlo de manera estricta al momento de tramitar y expedir leyes ordinarias que desarrollen la materia por él regulada.

Ahora bien, determinado el carácter de norma orgánica de la ley 225 de 1996, y en consecuencia su condición de norma de superior jerarquía respecto de las disposiciones de la ley ordinaria que se cuestionan, la Corte procederá a establecer si ellas debieron ser o no aplicadas durante el procedimiento que precedió la expedición de la Ley 224 de 1995, cuyas artículos 10. y 20. (ambos parcialmente), son objeto de la demanda de la referencia.

Segundo aspecto. De la vigencia y aplicabilidad de las disposiciones de la ley 225 de 1996 en

tanto norma orgánica del presupuesto.

De conformidad con lo anterior, en el caso específico que ocupa a la Corte, la expedición de la Ley 224 de 1995, cuyos artículos 1o. y 2o. (ambos parcialmente), son objeto de la demanda, por la cual se decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31o. de diciembre de 1996, debió sujetarse, de manera estricta, a lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente, esto es a la vigente durante el proceso de su trámite y aprobación.

Dado que la disposición que el actor considera infringida hace parte de la Ley 225 de 1995, por la cual, como se dijo, se modificó la ley orgánica del presupuesto, es pertinente señalar que ella, de acuerdo con la numeración, es una norma jurídica posterior a aquella que contiene las normas impugnadas (ambas fueron promulgadas el 20 de diciembre de 1995), por lo tanto sus preceptos no pudieron ser aplicados durante el proceso que se surtió y precedió la expedición de la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 1996, Ley 224 de 1995, algunos de cuyos preceptos son los acusados por el actor.

En efecto, tanto la ley Anual de Presupuesto, correspondiente a la vigencia de 1996, como la ley orgánica que el actor alega vulnerada, fueron promulgadas el mismo día, esto es el 20 de diciembre de 1995, a la primera le correspondió el número 224 y a la segunda el número 225.

El artículo 68 de la Ley 224 de 1995 establece:

“Artículo 68. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos a partir del 1o. de enero de 1996.”

El artículo 33 de la Ley 225 de 1996 establece:

“Artículo 33. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el inciso 5o. del artículo 23, los incisos 3 y 4 del artículo 32, los artículos 39 y 62 de la Ley 179 de 1994, 78 de la ley 38 de 1989 y sus modificaciones contenidas en el inciso 18 del artículo 55 de la ley 179 de 1994.”

Nótese que las normas confrontadas empezaron a regir el mismo día, esto es en la fecha de su publicación², que como se ha dicho fue el 20 de diciembre de 1995; sin embargo, como es

obvio, en lo relativo a la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 1996, el legislador aclaró que ella surtiría efectos a partir del 10. de enero de 1996.

El principio general que rige lo relacionado con la vigencia de las leyes, establece que ellas no obligan sino en virtud de su promulgación y que su observancia comienza dos meses después de promulgada, salvo, como en el caso objeto de análisis, que la misma ley fije el día en que deba comenzar a regir³.

Esta Corporación ha dicho que la Ley Anual de Presupuesto "...es un acto complejo en su preparación, tramitación y aprobación en el Congreso..."; así mismo, ha señalado que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 349 de la Carta Política, el procedimiento que precede su expedición, "...ha de sujetarse, de manera estricta, a lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente, vigente durante el proceso de su trámite y aprobación..."⁴.

"Esta sujeción no admite condicionamientos dada la jerarquía superior de las leyes orgánicas, y la prevalencia de sus regulaciones sobre el trámite de las leyes ordinarias que desarrollan la materia." (Corte Constitucional, Sentencia C- 423 de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

En consecuencia, si se tiene en cuenta que las normas orgánicas vigentes al momento de expedir la ley 224 de 1995, eran la ley 38 de 1989 y la ley 179 de 1994 que la modificó, por cuanto la 225 de 1995, como ha quedado establecido fue expedida y promulgada con posterioridad, es a las disposiciones de aquellas a las que debió ceñirse de manera estricta el legislador, durante el proceso de producción de la ley 224 de 1995, que, vale recordar, debió empezar su trámite durante los tres primeros meses de la legislatura de 1995.

Así, en lo relacionado con la inclusión de las contribuciones parafiscales en la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia de 1996, el legislador debió ceñirse, de manera estricta, a lo establecido en el artículo 3 de la ley 179 de 1994, norma orgánica vigente durante la legislatura de 1995, la cual establecía lo siguiente:

"Artículo 3. El literal a) del artículo 7 de la ley 38 de 1989 quedará así:

"a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos". Esta clasificación modifica las demás establecidas para el Presupuesto General de

la Nación en la Ley 38 de 1989."

Se observa, que dicha norma no preveía la inclusión, en capítulo separado, de las contribuciones parafiscales, luego hacerlo hubiera implicado distanciarse de la disposición orgánica que regulaba la materia, lo cual, como lo ha dicho esta Corporación, acarrearía el incumplimiento del mandato superior contenido en el artículo 349 de la Carta Política; dijo la Corte:

"...cualquier distanciamiento del legislador de los preceptos de la norma orgánica vigente durante el proceso de trámite, aprobación y expedición de la ley anual de presupuesto, bien sea contrariando alguno de ellos, desconociéndolo o adicionando nuevos conceptos, implicaría una violación que generaría la inconstitucionalidad de la norma ordinaria violadora." (Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

No encuentra entonces la Sala vulneración alguna de los artículos 349 y 352 de la Carta Política, emanada de las disposiciones impugnadas, pues el legislador desarrolló de manera estricta el procedimiento establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, vigente en la época de trámite y expedición de la ley 224 de 1995.

Tercer aspecto. La inclusión de las contribuciones parafiscales en la Ley Anual de Presupuesto.

Descartada la violación de los artículos 349 y 352 de la C.P., por cuanto se ha verificado que el legislador, al expedir la ley 224 de 1995, Ley Anual de Presupuesto correspondiente a la vigencia de 1996, se sujetó de manera estricta a los preceptos del Estatuto Orgánico vigente durante el proceso que se surtió para su trámite y aprobación, conformado en ese entonces por la Ley 38 de 1989 y su modificadora la Ley 179 de 1994, la Sala procede a considerar los argumentos que sustentan la acusación contra las disposiciones impugnadas, referida a una presunta violación del artículo 359 de la Carta Política.

Si no hubo violación del Estatuto Orgánico de Presupuesto, por cuanto éste, hasta el 20 de diciembre de 1995, no condicionaba la incorporación de las contribuciones parafiscales en la Ley Anual de Presupuesto, a que el legislador lo hiciera sólo "...para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado", la pregunta qué surge es la siguiente: la inclusión de dichas contribuciones parafiscales en la Ley Anual de Presupuesto, omitiendo clasificarlas en

capítulo separado de las rentas fiscales, esto es, tal como quedaron consignadas en el numeral 3 del artículo 1 y en la sección 1804 del artículo 2 de la Ley 224 de 1995, implica la violación de alguna disposición del ordenamiento superior distinta de las contenidas en los artículos 349 y 352 de la Carta Política?

En opinión del demandante ello implica la vulneración del artículo 359 de la C.P., por cuanto al confundirlas con los recursos fiscales, se desconoce una de sus características esenciales: que ellas tienen una destinación específica.

Artículo 359 C.P." No habrá rentas nacionales con destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los Departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías."

El núcleo de la acusación es el siguiente: si se tiene en cuenta que las contribuciones parafiscales por definición tienen una asignación específica, y por lo tanto no tienen el carácter de recursos tributarios, pues "...se trata de contribuciones propiamente tales que no hacen parte del presupuesto nacional, que cuentan con un régimen jurídico especial y por lo tanto no pueden entenderse como recursos fiscales del Estado..."⁵, incluirlas en la Ley Anual de Presupuesto, confundidas con los recursos fiscales, las desvirtúa como tales, pues desconociendo las disposiciones del artículo 359 de la Carta Política, el legislador les da el mismo tratamiento que a las rentas fiscales y las somete, tácitamente, al mismo régimen para su ejecución, el cual va en contravía de la agilidad, eficacia y flexibilidad que se requiere para el manejo de las mismas.

La Corte Constitucional ha admitido que las contribuciones parafiscales se incorporen en el presupuesto nacional; no obstante, ha hecho énfasis en que ello no significa, que por ese sólo hecho, transformen su naturaleza, por eso ha dicho que la incorporación sólo puede operar para efectos de su administración, sin que con ello se modifique su origen y destinación.

“...las contribuciones parafiscales tienen determinadas características que las hacen ciertamente diferentes a otros tipos de gravámenes y especialmente a los impuestos. Si una norma cuenta con las características propias de una contribución parafiscal, no por el solo hecho de aparecer en el presupuesto debe entenderse que se trata de una renta nacional, siempre que conserve todas las características propias de las rentas parafiscales y que su inclusión en el presupuesto obedezca fundamentalmente a la necesidad de asegurar las condiciones para su adecuado manejo, administración y control.” (Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

De otra parte, el artículo 342 de la Constitución Política consagra el principio de universalidad presupuestal, el cual consiste “...en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, figuren en un presupuesto”⁶; la importancia de dicho principio radica en que su realización permite el control político y operativo del presupuesto, e impide la introducción de figuras que no corresponden a la filosofía y principios de un Estado Social de Derecho; el cumplimiento de ese principio justifica la incorporación de las contribuciones parafiscales, pues si bien ellas no hacen parte del presupuesto nacional, ni entran a engrosar su monto global, son ingresos públicos, que se establecen en desarrollo de la soberanía fiscal del Estado y gravan a un segmento específico de la población cuyos intereses serán cubiertos con esos recursos.

Es claro entonces, que la incorporación per-sé de las contribuciones parafiscales en la ley anual de presupuesto, no contraría las disposiciones del artículo 359 de la Carta Política, pues, se reitera, ello no implica que se transforme su naturaleza, y mucho menos que a ellas se les aplique el régimen propio de los recursos fiscales; las contribuciones parafiscales tienen origen legal y al ser creadas el legislador las caracteriza de manera precisa, determinando al efecto los elementos que las configuran; así, la normas que las crean y las regulan deben establecer, inequívocamente, el segmento de población que será gravado con ellas, la destinación que se les dará, y el organismo que se encargará de su recaudo y ejecución, siendo de obligatorio acogimiento cada una de estas determinaciones, las cuales no se desvirtúan por el sólo hecho de incorporarlas a la ley anual de presupuesto, siempre que así se proceda sólo para efectos de su administración, lo que implica, como expresamente lo ha establecido el legislador a través de la Ley 225 de 1995, que solamente se incluyan con el objeto de registrar la estimación de su cuantía.

Al parecer, para el demandante, la violación del artículo 359 de la C.P. se desprende del desconocimiento, por parte del legislador, del principio superior en ella consagrado, de que no habrá rentas nacionales con destinación específica, dado que las contribuciones parafiscales no se incluyeron en las excepciones que el Constituyente relacionó en el mismo precepto. La Sala no encuentra procedente tal interpretación, pues el artículo mencionado regula lo correspondiente a las “rentas nacionales”, y las contribuciones parafiscales, dada su caracterización, no tienen cabida en ese concepto, luego tampoco podrían constituirse en excepción.

En lo relativo a la inclusión de las contribuciones parafiscales que percibe el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, en su presupuesto de gastos para la vigencia de 1996, vale aclarar, que de conformidad con las disposiciones del artículo 10. de la ley 119 de 1994, por la cual se reestructuró dicha entidad, ella es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, y como tal, de conformidad con lo establecido en el artículo 352 de la Carta Política, la aprobación, modificación y ejecución de su presupuesto está sujeta a la regulación de la ley orgánica de presupuesto.

De ahí se deriva, que las contribuciones parafiscales que percibe el SENA, establecidas en el numeral 4 del artículo 30 de la citada ley 119 de 1994, al tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 179 de 1994, norma orgánica de presupuesto vigente el 20 de diciembre de 1995, que establecía que el presupuesto de rentas debía contener, entre otras, la estimación “... de las contribuciones parafiscales... de los establecimientos públicos”, debieran ser incluidas en el numeral 1804 del artículo 20. de la ley 224 de 1995, ley anual de presupuesto, sin que fuera necesario, como lo pretende el demandante, que el legislador lo hiciera en capítulo separado, pues no existía en esa fecha norma orgánica que así lo dispusiera.

De otra parte, como lo ha señalado esta Corporación, la inclusión de las contribuciones parafiscales en la ley anual de presupuesto, es una decisión que le corresponde adoptar al legislador en las normas que las crean y regulan:

“... no es pues inconstitucional que esas leyes ordenen la inclusión de la contribución parafiscal en el presupuesto puesto que, como lo ha señalado la Corte, el legislador tiene la posibilidad de hacerlo, ya que la Constitución no ordena ni prohíbe la incorporación de esos

ingresos en el presupuesto." (Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Desvirtuado también el cargo formulado por el actor contra las disposiciones impugnadas, dirigido a demostrar que ellas contrarían el artículo 359 de la C.P., la Corte procederá a declarar la exequibilidad de las mismas.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 1o. y la sección 1804 del artículo 2o. de la Ley 224 de 1995, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la Vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1996.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El artículo 24 de la Ley 225 de 1995, algunas de cuyas disposiciones constituyen el objeto de la demanda, autorizó al Gobierno Nacional para compilar las normas de dicha ley, las de la ley 38 de 1989 y las de la Ley 179 de 1994, “sin cambiar su redacción ni contenido”, compilación que constituiría el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Al efecto el Gobierno Nacional expidió el Decreto 111 de enero de 1996, cuyo artículo 29 corresponde a la norma objeto de la demanda.

2 “Normalmente, la vigencia de la ley empieza cuando lo disponga el Congreso en su texto; y por lo mismo bien puede ordenar, sin quebranto de la Carta, que aquella comience desde su sanción o a partir de su promulgación. Ante el silencio de la ley sobre el punto, lo usual es que rija después de su promulgación...Las operaciones denominadas sanción y promulgación, palabra ésta equivalente, en derecho colombiano, a publicación, son distintas. Por la primera finaliza el período de expedición de la ley y se da fe de su existencia, libre de la suspensión

de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes...La segunda es un hecho independiente, posterior a la voluntad soberana del Congreso, que debe llevar a cabo el gobierno a la mayor brevedad, con el objeto de hacerla conocer al público..." (Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 3 de junio de 1976, Gaceta Judicial t. CLII y CLIII, pag. 409)

3 Artículo 54 , Ley 4 de 1913, sobre régimen político y municipal.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

5 Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993, M.P. Dr. Ciro Angarita Borda.

6Waline Marcel, citado por Restrepo, Juan Camilo en "Hacienda Pública", pag.203, Universidad Externado de Colombia, Santa Fe de Bogotá,1994