C-546-94

Sentencia No. C-546/94

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Naturaleza

La contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. En efecto, las características de la cuota parafiscal son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial. Obligatoriedad porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución. Singularidad porque recae sobre un específico grupo de la sociedad. Y destinación sectorial porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraído. La cuota parafiscal genera una contrapartida para el grupo de personas sometidas a ella. Es por ello que los recursos obtenidos del cobro de contribuciones parafiscales, si bien son públicos, no ingresan al arca común del Estado, ya que se convierten en patrimonios de afectación, lo cual se desprende de la destinación específica como uno de los elementos definitorios de la naturaleza de la parafiscalidad.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Inclusión en el Presupuesto General de la Nación

La contribución parafiscal no se convierte en renta nacional por el solo hecho de figurar en el presupuesto, siempre y cuando guarde su esencia y tal inclusión obedezca a una buena gestión del recurso. De otro lado, la Constitución no prohibe en ninguna parte que la ley ordene la inclusión de los recursos parafiscales en el presupuesto. El legislador puede entonces hacerlo por razones de conveniencia y con el fin de dar mayor transparencia a la información sobre todas las contribuciones creadas por los órganos de elección popular, sean ellas fiscales o parafiscales. Por consiguiente, no es inconstitucional una ley que ordene la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto, siempre y cuando esa incorporación no afecte los elementos definitorios del recurso parafiscal. Pero la inclusión de la cuota parafiscal en el presupuesto es un elemento de conveniencia, mas no es un elemento jurídico que configure la naturaleza de la parafiscalidad.

La palabra contribución del artículo 345 de la Constitución se refiere a las contribuciones fiscales. La Corte reitera entonces su jurisprudencia en el sentido de que no es necesario

incluir en el presupuesto las contribuciones parafiscales para que ellas puedan ser recaudadas.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO

La ley orgánica del presupuesto tiene prevalencia sobre la ley anual de presupuesto, ya que ésta se tiene que someter, de manera estricta, a lo estatuido por aquella; es pues inconstitucional toda ley anual de presupuesto que se aparte de lo previsto por la ley orgánica, la cual, según la Constitución, es entonces la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano. Para que la ley anual de presupuesto pueda incluir determinadas contribuciones parafiscales, es necesario que la ley orgánica así lo haya ordenado. No es de recibo el argumento de que basta que la ley orgánica no lo prohiba, por cuanto la parafiscalidad tiene rango constitucional, ya que la Carta no prohibe pero tampoco ordena la inclusión de esos ingresos en los diversos presupuestos anuales. Es pues natural que la Corte declare inexequible la incorporación de las contribuciones parafiscales por esta ley anual, por cuanto ella desborda los marcos de la ley orgánica y adquiere un contenido normativo, al ordenar la inclusión en el presupuesto de las contribuciones parafiscales, y no simplemente estimar su monto.

REF: Demanda No. D-618

Normas acusadas: Artículo 5º (parcial) de la Ley 88 de 1993.

Actor: Gaspar Caballero Sierra.

Temas:

-La inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no afecta su naturaleza, ni es requisito obligatorio para su recaudo.

-Distinción entre la ley que decreta contribuciones, la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, primero (1º) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Gaspar Caballero Sierra presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º (parcial) de la Ley 88 de 1993.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El artículo 5º de la Ley 88 de 1993 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

ARTICULO 5º. El Presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes y los recursos administrados por los establecimientos públicos que se esperan recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital y las contribuciones parafiscales.

No se incluyen en el Presupuesto General de la Nación las contribuciones parafiscales que son administradas por órganos diferentes a los mencionados en el artículo anterior, salvo disposición legal en contrario.

El actor considera que las normas demandadas violan los artículos 349 inciso primero, 352 y 359 de la Constitución Política.

a) Violación de los artículos 349 y 352 de la Carta: El demandante expresa que “el

Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones (ley 88 de 1993) debe estar estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, que en la actualidad se trata de la ley 38 de 1989 … y la no sujeción a ésta acarrearía una violación a la Carta Fundamental. En este orden de ideas, el artículo 5 demandado no podía incluir en el presupuesto de rentas las contribuciones parafiscales, por cuanto éstas, de acuerdo con la ley 38 de 1989, no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Agrega el actor que en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 38/89 "no se contemplan las contribuciones parafiscales como pertenecientes al Presupuesto General de la Nación. Esto en razón a que tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha considerado que dichos recursos no son presupuestales, y así fue concebido dicho concepto, por la Asamblea Nacional Constituyente".

Concluye el ciudadano Caballero Sierra que "la inclusión que hace el artículo 5 de la 88 de 1993, de las contribuciones parafiscales al presupuesto de rentas, y la que hace el inciso segundo del mismo artículo, de todas las contribuciones parafiscales, salvo algunas excepciones, al Presupuesto General de la Nación, estarían en contradicción con lo preceptuado en la ley 38 de 1989 y por tanto violan los artículos 349 y 352 de la Constitución Política, que ordenan la estricta sujeción de la Ley Anual de Presupuesto y Rentas de Capital y Apropiaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto".

b) Violación del artículo 359 de la Carta: El ciudadano Gaspar Caballero Sierra sostiene que "al tener las contribuciones parafiscales una destinación específica la inclusión en el presupuesto de rentas prevista en el artículo 5 de la ley 88 de 1993 (El presupuesto de rentas contiene (…) y las contribuciones parafiscales) es violatoria del artículo 359 de la Constitución Política que prohibe la existencia de rentas nacionales con destinación específica, salvo tres excepciones, entre las cuales no se encuentran las contribuciones parafiscales".

Así, añade el actor que "en el artículo 5 de la ley 88 de 1993 se incurre en una doble violación, como quiera que de una parte se le da a las contribuciones parafiscales el carácter de rentas nacionales", sin tener en cuenta que por definición constitucional aquellas no tienen este carácter, y como corolario de esto, al calificarlas erróneamente como rentas nacionales e incluirlas en el presupuesto de rentas, contraviene la prohibición del artículo

359 de la Carta, en cuanto dice que no habrá rentas nacionales de destinación específica".

En consecuencia, el actor afirma que el texto legal demandado transgrede "la Constitución Política (art. 359) al incluir en el presupuesto de rentas las contribuciones parafiscales, como quiera que éstas no sólo carecen del carácter de rentas nacionales sino que tienen una destinación específica. Es decir, las contribuciones parafiscales se pueden incluir en el presupuesto por razones estadísticas, mas no como rentas nacionales".

3. Intervención de Expertos.

Mediante auto de 21 de junio de 1994, el Magistrado Ponente resuelve invitar a los doctores Hugo Palacios Mejía y Juan Camilo Restrepo, en su calidad de expertos en la materia de Hacienda Pública, a fin de que rindan concepto acerca del asunto sub-examine.

3.1. Intervención del Dr. Hugo Palacios Mejía.

El Dr. Hugo Palacios Mejía sostiene que "las contribuciones "parafiscales" tienen origen, también, en un órgano de elección popular; es la autoridad pública, directamente, la que las hace obligatorias. Se distinguen, por eso, de las cuotas y obligaciones pecuniarias que pueden crear las asociaciones, los gremios y otros grupos de origen voluntario, a cargo de sus afiliados. Pero si el destinatario inmediato de los recursos que producen las "contribuciones parafiscales" fuera el "fisco", estas resultarían prácticamente imposibles de distinguir de las contribuciones "fiscales". Es preciso aceptar, entonces, que su destinatario inmediato, su propietario, su sujeto activo, no es el fisco".

Agrega el Dr. Palacios Mejía que "no creo que el uso final de los recursos que producen sirva para distinguir, en el nivel constitucional, entre una clase de contribuciones y otras. Tanto en el caso de las contribuciones fiscales, como en el de las parafiscales, el interés que se persigue apoyar no es el de la entidad receptora, en sí misma. No se entiende que las entidades públicas puedan tener objetivo final distinto al de servir a la comunidad; y menos aún se entendería que los órganos de elección popular obligaran a los particulares a trasladar recursos a entidades privadas sino fuera con el propósito de que estas, de alguna manera, los revirtieran a la comunidad".

En relación con los recursos parafiscales, el Dr. Palacios Mejía afirma que "no estando

destinados al “fisco”, no siendo este propietario de ellos, los recursos que producen las contribuciones parafiscales corresponden y son propiedad de particulares o, acaso, de entidades mixtas; aunque su administración pertenece a quien determine la ley. No comparto, en este punto, y con todo respeto, la jurisprudencia de la Corte, en cuanto considera que tanto las entidades públicas, como las semipúblicas o las privadas pueden ser sujetos activos de contribuciones parafiscales. Los recursos que produce la contribución parafiscal no pueden tener como sujetos activos sino a quienes no son fisco, esto es, a entidades particulares o, si acaso, semipúblicas. Las entidades públicas son “fisco”; al considerarlas como beneficiarias de recaudos producidos por contribuciones “parafiscales” habría una contradicción en los términos. Y creo que cuando las entidades públicas reciben ingresos con la orden de destinarlos a un propósito específico, cabe hablar, no de una “contribución parafiscal” sino de una “renta de destinación específica””.

El mencionado experto manifiesta que “al examinar la Constitución la única diferencia que encuentro entre las “rentas de destinación especial” y las “contribuciones parafiscales” es, precisamente, que las primeras pertenecen al fisco, es decir, a cualquier entidad pública, mientras que las rentas que producen las segundas pertenecen a entidades semipúblicas o particulares. En ambos casos, sujeto activo, propietario, las recibe con un propósito especial, que limita su facultad de disposición. Es sólo a través de un análisis sobre la propiedad de los recursos que produce la contribución parafiscal, y solo cuando se afirma que ésta no puede tener como sujeto activo a las entidades públicas, como puede llegarse a la conclusión de que los recursos “parafiscales” no deben hacer parte del presupuesto. No veo como, de otra manera, con base en la terminología adoptada por un ministro francés, o en una ponencia de algunos miembros de la Asamblea Constituyente, que no pudieron o quisieron incorporar a un texto constitucional expreso sus ideas, pueda afirmarse que la simple inclusión del término “parafiscal” en al Carta, sin mayores complementos, sea suficiente para derogar dos textos constitucionales explícitos sobre ordenamiento presupuestal, como son los artículos 345 y 347″.

En ese sentido, el Dr. Palacios Mejía explica que “el artículo 347 de la Constitución indica que la ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar. No se refiere la constitución a los gastos que vayan a realizar entidades no estatales, así sus recursos provengan de una decisión de un órgano de elección popular, como el Congreso. Si el producto de una contribución se destina, en primer término, y no

importa con qué condiciones, a una entidad pública, su gasto es gasto del Estado, y debe aparecer en el presupuesto. Si el producto de la contribución llega a una entidad privada, así llegue con un fin público, no tiene porqué aparecer en el presupuesto". Así mismo, "el artículo 345, según el cual no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto debe interpretarse en armonía con el artículo 347: no se pueden percibir ingresos fuera del presupuesto, porque el Estado no debe hacer gasto que no figure en el presupuesto. Pero no se ve, en la Constitución, razón para que los ingresos que no hayan de ser gastados por el Estado, figuren en los presupuestos de ingresos de las entidades estatales y, en particular, de la Nación".

Concluye el Dr. Hugo Palacios Mejía que "habría, sí, muy buenas razones de política económica que harían aconsejable disponer de información sobre todas las contribuciones creadas por los órganos de elección popular, sin importar quien fuera su propietario, administrador o destinatario. Pero esas razones no encuentran eco en los textos constitucionales sobre presupuesto, ni en los relativos a la planeación. Comparto, entonces, el planteamiento del actor cuando afirma que ninguna contribución parafiscal se debería incluir en el Presupuesto General de la Nación. La Ley 38 de 1989, ley orgánica del presupuesto, no contempla, ciertamente, a las contribuciones parafiscales cuando regula el contenido del presupuesto General de la Nación; y, a la luz del análisis hecho arriba, no podría incluirlas".

3.2. Intervención del Dr. Juan Camilo Restrepo.

Según el Dr. Juan Camilo Restrepo, la inclusión de la contribución parafiscal en el Presupuesto es procedente. Para justificar tal aseveración, el experto cita apartes de su libro de "Hacienda Pública" así:

"Deben figurar las contribuciones parafiscales en el presupuesto nacional? En virtud del principio hacendístico de la universalidad presupuestal nada impide, y por el contrario es conveniente, que las contribuciones parafiscales -al menos partidas globales- figuren en el presupuesto nacional. Esto asegura que el presupuesto ofrezca una visión de conjunto de lo que será la gestión financiera tanto del Estado propiamente dicho como de aquellas entidades públicas o privadas a las que la ley les ha otorgado el privilegio de recaudar obligatoriamente entre sus afiliados, o entre una franja determinada de la sociedad, ciertas

contribuciones a fin de ser invertidas de manera exclusiva en actividades que, teniendo externalidades positivas para toda la sociedad (seguridad social, investigación agrícola, formación profesional, por ejemplo), benefician en primera instancia de manera exclusiva a las mismas franjas sociales que aportan dichas contribuciones. Una cosa es que tales partidas aparezcan relacionadas en el presupuesto, lo que es aceptable, y otra bien diferente es que la ejecución de tales partidas se someta a las normas generales de ejecución presupuestal, lo que sí sería impropio, pues los receptores de las contribuciones parafiscales deben gozar de flexibilidad para ordenar el gasto de conformidad con la ley que le autorizó el recaudo y sus propios reglamentos internos. Estos recursos, desde luego, deben estar sometidos al control fiscal pues su carácter de parafiscales no les releva su condición de recursos recaudados por el ministerio de una autorización legal con el propósito de financiar total o parcialmente una actividad que el Estado ha juzgado meritoria"(Hacienda Pública, Bogotá. Universidad Externado de Colombia: 1994, p 257).

De otro lado, según el Dr. Restrepo, si bien la ley orgánica de presupuesto vigente al momento de elaborar el concepto no prevé la inclusión de las contribuciones parafiscales en las diversas leyes anuales, lo cierto es el proyecto de nueva ley orgánica en la materia sí ordena la inclusión de las "contribuciones parafiscales que ejecuten los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación". Ahora bien, como es muy posible que tal proyecto sea ya ley antes de que la Corte se pronuncie sobre esta demanda contra la ley anual de presupuesto, considera el Dr. Restrepo que la Corte debe tomar en consideración no sólo la anterior ley orgánica de presupuesto (Ley 38 de 1989) sino también la nueva, que ordena la incorporación de las contribuciones parafiscales al presupuesto.

4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Antonio José Nuñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 5º de la Ley 88 de 1993.

El precitado ciudadano observa que "el primer cargo de la demanda es que la ley orgánica vigente (Ley 38 de 1989) no prevé la inclusión en el Presupuesto General de alguna contribución parafiscal. Dado que el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones debe expedirse "estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley Orgánica" (art. 349,

Constitución Política), la norma demandada resultaría inconstitucional. Esta afirmación podría resultar cierta si la única norma a la que debiera someterse la confección del Presupuesto fuera la ley orgánica respectiva. Tal no es el caso puesto que la Constitución es norma de normas (art. 4º ibídem) y en ella se prevé que las rentas parafiscales hagan parte del presupuesto general. Es claro que las rentas parafiscales son contribuciones puesto que así las designa el artículo 338 de la Carta y, de conformidad con el artículo 345, "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas" (se resalta). Cuando las contribuciones fueren del orden nacional por haber sido dispuestas por ley, entonces el presupuesto de rentas es el de la Nación. La Ley 38 de 1989 no prohibe que las rentas parafiscales se incluyan en el Presupuesto General de la Nación. La Constitución Política dispone que deben serlo cuando sea del orden nacional o de lo contrario no se podrían "percibir". Obsérvese que el artículo 7º del Estatuto Orgánico, al referirse a los componentes del Presupuesto de Rentas dispone lo que deberá contener pero no proscribe la inclusión de otros conceptos cuando ellos tengan base constitucional propia. De lo anterior es lícito concluir que la disposición impugnada no viola prohibición alguna de la Ley Orgánica y sí da cumplimiento a un precepto constitucional que, en todo caso, tiene jerarquía superior. El primer cargo, por tanto, no puede prosperar".

De otra parte, el mencionado ciudadano manifiesta que "el segundo cargo alude a que, al incluirse las contribuciones parafiscales en el Presupuesto de Rentas se convertirían en rentas nacionales y, al tener por esencia una destinación especial, se violaría el artículo 359 de la Constitución. Se observa que el análisis que soporta este aserto es incorrecto a nivel lógico, puesto que equivale a afirmar que si no se incluyen en el Presupuesto general las contribuciones parafiscales entonces su destinación especial no tiene inconveniente, pero que en caso contrario se transmutan en rentas nacionales y lo que era su principal característica (su destinación específica) se convierte en un vicio insubsanable. Según este análisis la naturaleza de la contribución depende del mecanismo presupuestal que se use para determinar la posibilidad de su percepción. Sin embargo, las contribuciones parafiscales pueden presupuestarse en la Ley General de la Nación sin que ello cambie su naturaleza, puesto que dichas contribuciones no son por esencia contrarias al Presupuesto General. Tres son las características de los recursos parafiscales: la obligatoriedad en su percepción, la singularidad (afecta a determinado sector social o económico) y la destinación sectorial. Ninguna de estas características se refiere a una supuesta incompatibilidad o mutación de naturaleza de la contribución por el hecho de incluirse en el Presupuesto General".

Agrega el ciudadano Nuñez Trujillo que “la esencia de la parafiscalidad no se pierde al incluirse los respectivos recursos en el Presupuesto General puesto que dicho Presupuesto no puede cambiar el destino que les asignó la norma que les sirve de fundamento. En este sentido son “parafiscales”, porque no ingresan a las arcas de la Nación ni, en sentido estricto, al Presupuesto, puesto que siempre son objeto de un trato distinto del de los recursos presupuestales. La propia Corte se ha pronunciado sobre determinados recursos parafiscales (los derivados de la Cuota de Fomento Cerealista) que se incluyen en el Presupuesto por precepto de la norma que los creó (Ley 67 de 1983, art. 6) y los declaró ajustados a la Constitución”.

En ese orden de ideas, el Dr. Nuñez Trujillo entiende:

“a. Que la Constitución dispone que las contribuciones parafiscales se presupuesten y la Ley Orgánica de Presupuesto no ha prohibido que así se haga ni hubiera podido disponerlo así. Igualmente, que en el pasado y bajo la misma ley orgánica se han presupuestado determinadas contribuciones parafiscales con base en disposiciones legal de carácter no orgánico, que la Corte Constitucional ha declarado constitucional que así se haga y que si una ley ordinaria puede servir de base para adicionar la Ley de Presupuesto en materia no prevista en la Ley Orgánica, mayormente debe servir la propia Constitución.

b. Que la inclusión en el Presupuesto General de una contribución parafiscal no la convierte en renta nacional puesto que no es consustancial a las contribuciones parafiscales el no estar presupuestadas”.

Por lo anterior, el ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita que se declare la constitucionalidad del texto legal en revisión.

5. Del concepto del Procurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar la exequibilidad del artículo 5º de la Ley 88 de 1993, en la parte demandada en este proceso, con fundamento en el siguiente argumento:

El Ministerio Público asevera acerca de la parafiscalidad que “se tiene que es un técnica que

se enmarca dentro del género de ingresos o caudales públicos, pero que no es posible asimilarla a la categoría de ingresos corrientes o de aquellos que engrosan las arcas públicas. Es que el carácter público de la parafiscalidad, se debe, como ya lo ha dicho este Despacho en ocasiones pasadas, a que existen en su base una serie de impuestos o rentas que son las que le otorgan una dimensión pública fiscal, porque van acompañadas del impulso de la soberanía fiscal del Estado. Pero, repárese bien, en que la parafiscalidad, como tanto lo hemos reiterado, si bien goza del género de lo público, se desenvuelve en un plano sectorizado, pues su esencia radica en que ciertos sectores económicos y sociales se obliguen a pagar en favor de un ente público o privado ciertas sumas (cuotas) con el fin de que reviertan en beneficio de esos mismos contribuyentes, bien sea en la forma de servicio social o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica. Por ello, la parafiscalidad exhibe una originalidad propia distinta a la de los impuestos, los cuales sí entran a las arcas generales y el Estado dispone indiscriminadamente de ellos, sin atender prioridades particulares de un sector contribuyente".

Respecto de la parafiscalidad en el presupuesto la Vista Fiscal explica que "la actual Ley Orgánica del Presupuesto -Ley 38 de 1989- data de época anterior a la Constitución Política, en donde como es sabido, ni siquiera tenía espacio la consagración parafiscal. Sin embargo, la Ley 38 no trae disposición que niegue o contraríe la previsión hoy constitucional de la figura que se comenta. Si la carta acepta la existencia de contribuciones parafiscales en los artículos 150-12 y 338 constitucionales, no cabe duda su legitimidad".

El Procurador General cita su concepto No. 104 de 1992, en el cual señala el hecho de incorporar la contribución parafiscal al Presupuesto General de la Nación no le quita el carácter que detenta, pues esta medida sólo obedece al control propio del Estado para que se cumplan los objetivos de las leyes que crean dichos fondos.

Así mismo, trae a colación el concepto realizado por el Dr. Luis Carlos Sáchica dentro del Expediente D-142. Allí se sostuvo que la contribución parafiscal aparece en el Presupuesto Nacional por su origen legal y por su naturaleza de contribución obligatorio, ya que en caso contrario sería ineficaz su recaudo e ilusorio el control de su destino.

Luego, el Ministerio Público transcribe un aparte del libro "Hacienda Pública", escrito por el Dr. Juan Camilo Restrepo, en el cual se afirmó que es aceptable que la contribución parafiscal

aparezca en el presupuesto, mas no que se someta a las normas generales de ejecución parafiscal, ya que los receptores de las mencionadas contribuciones deben gozar de flexibilidad para ordenar el gasto de conformidad con su finalidad legal.

Por último, la Vista Fiscal se ilustra con los comentarios del Dr. Carlos Lleras de la Fuente, en su libro "Interpretación y Génesis de la Constitución", en donde se manifiesta que el ingreso parafiscal es extrapresupuestario, pero puede ser incorporado al presupuesto para efectos de su administración y no en cuanto a su origen y destinación.

Dado los conceptos precitados y tomando en consideración las sentencias C-40/93 y C-490/93, ambas de la Corte Constitucional, el Procurador deduce que "nada obsta para que las contribuciones parafiscales aparezcan en el Presupuesto de Rentas, siempre y cuando se entienda que su inclusión allí no les cambia su afectación especial ni rompe el ciclo de su redistribución al sector a que se deben".

Finalmente, en lo que atañe a la violación del artículo 359 de la Carta, el Ministerio Público sostiene que "las contribuciones parafiscales están permitidas en la Carta (art. 150-12 y 338), pertenecen al género de caudales e ingresos públicos, que obviamente tienen una afectación y destinación dadas por la ley que las crea, que por su esencia surgen de un gremio y vuelven a él para retribuir recursos y que su aparición en el Presupuesto de Rentas contribuye por un lado a asegurar una visión de conjunto de lo que será la gestión fiscal del Estado y por otra a facilitar su eficaz recaudo y el adecuado control de su destino".

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 5º de la Ley 88 de 1993.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 5º (parcial) de la Ley 88 de 1993, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

2. El primer asunto bajo revisión: ¿puede incluirse una contribución parafiscal en el presupuesto de la nación?

El actor asegura que la inclusión, por parte de la ley acusada, de la contribución parafiscal en el presupuesto nacional hace de ésta una renta nacional, con lo cual se viola el artículo 359 constitucional, pues las rentas nacionales con destinación específica autorizadas por la Constitución son sólo tres, dentro de las cuales no se encuentra la contribución parafiscal. En este punto coincide con la opinión emitida por el Dr. Hugo Palacios Mejía.

En respuesta al precitado cargo, el ciudadano Antonio José Nuñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como el Dr. Juan Camilo Restrepo y el concepto del Ministerio Público, sostienen que la inclusión en el Presupuesto general de la nación de una contribución parafiscal no la convierte en renta nacional, puesto que no es de la esencia de las contribuciones parafiscales el no estar presupuestadas. Comienza entonces la Corte por examinar si la ley puede ordenar la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto general de la nación.

3. La inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto general de la nación no altera su naturaleza, ni está prohibida por la Constitución.

La Corte comienza por reiterar sus criterios en torno a la naturaleza de la cuota o contribución parafiscal. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido constante en afirmar que la contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. En efecto, las características de la cuota parafiscal son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial1 . Obligatoriedad porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución. Singularidad porque recae sobre un específico grupo de la sociedad. Y destinación sectorial porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraída.

En ese orden de ideas, la cuota parafiscal genera una contrapartida para el grupo de personas sometidas a ella. Es por ello que los recursos obtenidos del cobro de contribuciones parafiscales, si bien son públicos, no ingresan al arca común del Estado, ya que se convierten en patrimonios de afectación2 , lo cual se desprende de la destinación específica3 como uno de los elementos definitorios de la naturaleza de la parafiscalidad.

Ahora bien, ¿la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto modifica su naturaleza, al punto de convertirla en una renta nacional de destinación específica, tal y como lo sostienen el actor y uno de los expertos intervinientes?

En anteriores ocasiones esta Corporación había señalado que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 se refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales y, por consiguiente, no incluye las contribuciones parafiscales4. La Corte reitera esa conclusión, porque la asimilación de las contribuciones parafiscales a rentas nacionales de destinación específica introduce una contradicción entre el artículo 359 de la Constitución y los artículos 150 ordinal 12, 179 ordinal 3 y 338 de la Carta. En efecto, el primero prohibiría las contribuciones parafiscales, (de cuya esencia es su destinación específica) mientras que los otros autorizarían su creación. Debe entonces concluirse que las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica.

Se podría objetar a la anterior argumentación que una vez incluida una contribución parafiscal en el presupuesto nacional no se la puede diferenciar de una renta de destinación específica. Según tal criterio, en virtud del principio de la universalidad, el presupuesto contiene la estimación de todos los ingresos fiscales del Estado y la aprobación de todos los gastos. Por consiguiente, una contribución parafiscal que se incluya en el presupuesto se volvería automáticamente un ingreso fiscal.

La Corte no comparte esa interpretación, por cuanto considera que la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no altera, por ese solo hecho, sus elementos definitorios, a saber, la obligatoriedad, la singularidad y la destinación específica, siempre y cuando tal inclusión no afecte ni el origen, ni la destinación del recurso parafiscal. Así, a pesar de estar en el presupuesto, la contribución parafiscal sigue siendo singular, ya que carece de la generalidad de los tributos, puesto que es recaudada únicamente de un sector de la sociedad. Si tal característica se mantiene, entonces no se la puede asimilar a una renta tributaria. En ese mismo orden de ideas, su inclusión en el presupuesto no implica que la contribución parafiscal entre a engrosar el erario, ya que ella mantiene su afectación especial. Al respecto, había dicho esta Corporación:

“Las contribuciones parafiscales tienen determinadas características que las hacen ciertamente diferentes a otros tipos de gravámenes y en especial a los impuestos. Si una norma cuenta con las características propias de una contribución parafiscal, no por el 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, administración y control”5 (negrillas fuera de texto).

Dado lo anterior, se concluye que la contribución parafiscal no se convierte en renta nacional por el solo hecho de figurar en el presupuesto, siempre y cuando guarde su esencia y tal inclusión obedezca a una buena gestión del recurso.

De otro lado, la Constitución no prohibe en ninguna parte que la ley ordene la inclusión de los recursos parafiscales en el presupuesto. El legislador puede entonces hacerlo por razones de conveniencia y con el fin de dar mayor transparencia a la información sobre todas las contribuciones creadas por los órganos de elección popular, sean ellas fiscales o parafiscales. Por consiguiente, no es inconstitucional una ley que ordene la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto, siempre y cuando esa incorporación no afecte los elementos definitorios del recurso parafiscal.

4. La inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no es requisito necesario para su recaudo.

Según uno de los intervinientes, no sólo la ley puede ordenar la incorporación de un recurso parafiscal en el presupuesto sino que debe hacerlo, por cuanto el artículo 345 superior consagra que “no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas”. Por consiguiente, como el artículo 345 señala que las rentas parafiscales son contribuciones, debe concluirse que para poder ser recaudadas, ellas deben estar incluidas en el presupuesto. Debe entonces la Corte determinar el sentido del artículo 345 frente a las contribuciones parafiscales.

Comienza la Corte por precisar que este artículo consagra lo que la doctrina ha denominado el principio de la universalidad de los ingresos y de la fuerza restrictiva de la ley anual de presupuesto, ya que establece que las autoridades sólo pueden recaudar las contribuciones que aparezcan en el presupuesto. Sin embargo, este principio debe ser concordado con el

artículo 347 superior que autoriza al gobierno, en caso de que presente un proyecto de presupuesto deficitario, a tramitar por separado la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados. Esto significa entonces que la Constitución ya no consagra un principio estricto de universalidad en materia de ingresos, puesto que autoriza el recaudo de algunos ingresos por fuera del presupuesto, por medio de este proyecto por separado, por lo cual la universalidad estricta se predica únicamente del gasto6. Con todo, el interrogante que subsiste es el siguiente: para poder recaudar contribuciones parafiscales, ¿es necesario incluirlas en la ley anual de presupuesto o, eventualmente, en el proyecto separado previsto por el artículo 347?

Para responder a este interrogante, la Corte recuerda que, como ya lo había establecido en anterior decisión7, aun cuando la Constitución 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (CP art. 15 inciso 4), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (CP arts 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (CP art. ord 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (CP art. 154 inciso 2).

Por lo anterior, es un error asumir mecánicamente que como el inciso primero del artículo 338 da a entender que los recursos parafiscales son una especie del género “contribuciones”, entonces esta última palabra tiene el mismo significado en el resto de la Constitución, y en particular en el artículo 345. Por el contrario, para la Corte es claro que la palabra “contribución” en esta disposición se refiere exclusivamente a las contribuciones fiscales y no incluye, por ende, los ingresos parafiscales, por las siguientes razones históricas, sistemáticas y finalistas.

De un lado, este inciso es una reproducción del artículo 206 de la Constitución derogada, durante cuya vigencia la palabra contribución fue entendida como equivalente de contribución fiscal. Por consiguiente, debe entenderse que el Constituyente de 1991 quiso

mantener ese significado normativo, pues no varió la redacción del texto.

De otro lado, el concepto de parafiscalidad fue introducido, en gran parte, para tener la posibilidad de manejar recursos por fuera del presupuesto. No es entonces lógico, desde el punto de vista sistemático, que la Constitución autorice la creación de contribuciones parafiscales, que pueden ser manejadas por fuera de la ley anual de presupuesto, para luego ordenar que éstas sean incluidas en ella.

Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que muchas contribuciones parafiscales no son manejadas por instituciones estatales sino por entidades no estatales. No tendría ningún sentido que la Carta ordenara la inclusión de tales contribuciones -que van a ser administradas por entidades no estatales- en el presupuesto estatal.

Finalmente, el mandato del artículo 345 adquiere sentido a la luz del principio de unidad de caja en materia presupuestal, según el cual todos "los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto"8. En efecto, como todos esos ingresos forman un fondo común del cual se financian los gastos, es natural que la Constitución exija que en el mismo documento se consagren los ingresos previstos y los gastos proyectados, puesto que de esa manera no sólo se racionalizan las finanzas estatales sino que se permite un mejor control político y democrático de las mismas. En cambio, las contribuciones parafiscales no engrosan esa caja común porque tienen una destinación específica; no existe entonces la necesidad de que ellas estén incorporadas a la ley anual de presupuesto.

Lo anterior permite concluir que la palabra contribución del artículo 345 de la Constitución se refiere a las contribuciones fiscales. La Corte reitera entonces su jurisprudencia en el sentido de que no es necesario incluir en el presupuesto las contribuciones parafiscales para que ellas puedan ser recaudadas. Esta Corporación ya había señalado que "en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento parta la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto, aunque en ocasiones se registre en él"9.

5. El segundo problema bajo examen: ¿a través de qué mecanismo se puede ordenar la inclusión de la contribución parafiscal en el Presupuesto General de la Nación?

El anterior examen ha mostrado no sólo que la Constitución autoriza al Legislador a crear contribuciones parafiscales sino que, además, la Carta no ordena ni prohibe que estas contribuciones estén incluidas en el presupuesto. Por consiguiente, el Legislador tiene una libertad de configuración en esta materia, y puede, si lo juzga conveniente ordenar la inclusión de tales ingresos en el presupuesto. La Corporación reitera entonces que la inclusión de la cuota parafiscal en el presupuesto es un elemento de conveniencia, mas no es un elemento jurídico que configure la naturaleza de la parafiscalidad. "Esta exigencia formal sólo tiene implicaciones para efectos de la administración del recurso, mas no para su identificación. Se trata de un mecanismo instrumental pero no ontológico"10.

Luego de afirmar que si es posible que una contribución parafiscal figure en el Presupuesto General de la Nación y que tal decisión es de conveniencia, surge un nuevo interrogante: ¿a través de qué mecanismo se toma la decisión aludida?. En efecto, el actor sostiene que la parte acusada de la Ley 88 de 1993 no podía prever la inclusión de las contribuciones parafiscales en el presupuesto dado que tal figura no está incluida en la ley orgánica del presupuesto (Ley 38 de 1989). En cambio, el Procurador y el aludido ciudadano Nuñez Trujillo concuerdan en manifestar que la ausencia de mención de la contribución parafiscal en la ley orgánica antecitada no es óbice para que ésta aparezca en el presupuesto, dado que es una figura de formulación constitucional.

6. Ley orgánica de presupuesto y ley anual de presupuesto.

Los artículo 349 inciso primero y 352 de la Carta Política señalan:

ARTICULO 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.

ARTICULO 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. (subrayas fuera de texto)

Estas normas muestran que la ley orgánica del presupuesto tiene prevalencia sobre la ley anual de presupuesto, ya que ésta se tiene que someter, de manera estricta, a lo estatuido por aquella; es pues inconstitucional toda ley anual de presupuesto que se aparte de lo previsto por la ley orgánica, la cual, según la Constitución, es entonces la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano. Al respecto había dicho la Corte:

"La Ley Orgánica de Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P./91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad.11."

En reciente decisión, la Corte Constitucional reiteró tales criterios y sostuvo:

"La ley 38 de 1989 -Ley Orgánica de Presupuesto-, cuya vigencia constitucional, preeminencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano y aplicabilidad, ha sido reconocida por esta Corporación, consagra la sujeción de toda materia presupuestal a las disposiciones establecidas en ese estatuto. En consecuencia, cualquier normatividad que se refiera o que abarque situaciones no contempladas o autorizadas por la citada ley, debe ser tachada de inconstitucionalidad"12.

Finalmente, con respecto a la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto. En efecto, el papel de esta ley , esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal13. Por ello, en otras oportunidades, esta Corporación ha declarado inconstitucionales aquellos apartes de las leyes anuales de presupuesto que han desbordado ese campo, o no han respetado lo estatuido por la ley orgánica14.

En ese orden de ideas, para que la ley anual de presupuesto pueda incluir determinadas contribuciones parafiscales, es necesario que la ley orgánica así lo haya ordenado. No es de

recibo el argumento de que basta que la ley orgánica no lo prohiba, por cuanto la parafiscalidad tiene rango constitucional, ya que, como se mostró en el punto anterior, la Carta no prohibe pero tampoco ordena la inclusión de esos ingresos en los diversos presupuestos anuales.

Por lo anterior, los apartes del artículo 5º de la ley 88 de 1993, (ley anual de presupuesto) que ordenan la inclusión de determinadas contribuciones parafiscales son inconstitucionales. En efecto, la ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto, no contempla en ninguno de sus apartes la contribución parafiscal, y la disposición acusada se debió sujetar estrictamente a lo normado por la mencionada ley 38. Esto no se presentó al incluirse ciertas contribuciones parafiscales en el presupuesto, cuando tal gravamen no está dentro de la regulación que realiza la ley orgánica citada. Esto significa que las normas acusadas adquieren un contenido normativo, puesto que ordenan la inclusión de las citadas contribuciones parafiscales, cuando la ley anual sólo podía limitarse a delimitar su monto. Por ello, tales disposiciones normativas serán declaradas inexequibles en la parte resolutiva de esta sentencia.

La Corte no considera entonces aceptable la sugerencia de que esta Corporación debería estudiar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a la nueva ley orgánica, en caso de que ésta ya hubiese sido expedida al momento de proferir esta sentencia. El supuesto de este argumento es que la modificación de la ley orgánica puede subsanar el vicio de inconstitucionalidad de la ley acusada. Pero ello no es así. Esta Corporación ha reiterado que el estudio de los posibles vicios de formación de un acto sujeto a su control debe hacerse frente a la normatividad existente y aplicable al momento de proferirse el mismo, y no frente a la normatividad posterior15. En efecto, la regulación ulterior no puede generar una inconstitucionalidad sobreviniente de un acto que fue regularmente expedido, pero tampoco puede subsanar los vicios de formación de una norma que fue expedida violando la Constitución.

Por último, la Corte precisa que esa declaratoria de inconstitucionalidad no impide, en manera alguna, el recaudo de tales contribuciones puesto que, como ya se señaló en esta sentencia, la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no es requisito necesario para su recaudo.

7. Leyes presupuestales y leyes que crean y regulan las contribuciones parafiscales.

La decisión de declarar inexequible aquellos apartes de una ley anual de presupuesto que ordenan la inclusión de contribuciones parafiscales en el presupuesto, cuando la ley orgánica no prevé tal incorporación, parece contradecir criterios anteriores de esta Corporación. En efecto, en decisiones precedentes, la Corte había considerado constitucional que leyes ordinarias -y no la ley orgánica- ordenaran que una determinada contribución parafiscal estuviera en el presupuesto nacional16. Sin embargo, para la Corte no existe ninguna contradicción sino que, como se mostrará a continuación, las situaciones estudiadas son diversas, por cuanto la naturaleza de las normas controladas es distinta.

En esta ocasión, la Corte ha estudiado una ley anual de presupuesto que, conforme a los mandatos de la Constitución, no puede abarcar situaciones no contempladas en la ley orgánica y debe restringirse a delimitar los estimar los ingresos y autorizar los gastos del respectivo período fiscal. Es pues natural que la Corte declare inexequible la incorporación de las contribuciones parafiscales por esta ley anual, por cuanto ella desborda los marcos de la ley orgánica y adquiere un contenido normativo, al ordenar la inclusión en el presupuesto de las contribuciones parafiscales, y no simplemente estimar su monto. En cambio, en las decisiones precedentes, la Corte ha controlado las leyes que crean y regulan determinadas contribuciones parafiscales. 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 prohibe la incorporación de esos ingresos en el presupuesto. Ahora bien, como es obvio, esos ingresos sólo podrán ser efectivamente incorporados en los diversos presupuestos anuales en la medida en que la ley orgánica del presupuesto autorice expresamente su inclusión.

En síntesis, la diferencia de naturaleza jurídica entre una ley anual de presupuesto y una ley creadora de una contribución parafiscal es lo que determina que las decisiones de la Corte hayan sido diversas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: Declarar INEXEQUIBLE la frase “y las contribuciones parafiscales”, la cual se encuentra en inciso primero del artículo 5º de la Ley 88 de 1993.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 5º de la Ley 88 de 1993.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Corte Constitucional. Sentencia No. C-308/94 del 7 de julio de 1994. MP Antonio Barrera Carbonell y C-360 del 11 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero

3Corte Constitucional. Sentencia No. C-040 del 11 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

4 Cf Sentencia C-040/94 M.P Ciro Angarita Barón.

5 Cf Sentencia C-040/94 M.P Ciro Angarita Barón.

6 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-478/92. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Cf Sentencia C-040/94 M.P Ciro Angarita Barón.

8Corte Constitucional. Sentencia C-478/92. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-308/94. MP Antonio Barrera Carbonell.

10Corte Cosntitucional. Sentencia C-490/93.

11Corte Constitucional. Sentencia No. C-478 del 6 de agosto de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12Corte Constitucional. Sentencia No. C-89A del 3 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

13Corte Constitucional. Sentencia No. C-357 del 11 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

14Ver, por ejemplo, C-039/94. MP Antonio Barrera Carbonell; o C-89A del 3 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

15Cf por ejemplo Corte constitucional. Sala Plena. Sentencia C-416/92. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo

16Ver, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencia C-040/93.