PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procurador General

Bogotá, D.C., 2 0 NOV 2014

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.
Actor: RAFAEL MEJÍA LÓPEZ.
Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.
Expediente No. D-10353
Concepto No. - 5 8 5 1 -

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, ordinal 2°, y 278, ordinal 5°, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda que presentó el ciudadano Rafael Mejía López contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, cuyo texto se reproduce a continuación.

"***LEY 1687 DE 2013***
(11 de diciembre de 2013)
Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013
'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 2014'.
[...]
ARTÍCULO 81. *El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*
Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.
Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), salvo

aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.
PARÁGRAFO. *El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República un informe anual con el detalle de los presupuestos aprobados por el Confis*".

1. Planteamiento de la demanda

El accionante afirma que la modificación de la norma orgánica contenida en el artículo 12 de la Ley 179 de 1994 (definición de recursos parafiscales y su manejo presupuestal), mediante el artículo 81 de la ley anual de presupuesto para el año 2014, vulnera el trámite constitucionalmente previsto para las leyes orgánicas porque fue aprobada mediante el trámite de ley ordinaria.

En sus propias palabras:

"*La transgresión directa de la Constitución se materializa a través de la norma demandada al constituirse en una falta sustancial a la Carta Política – vicio de fondo- cuyo efecto se traduce en la violación de la reserva a la ley orgánica que define de manera directa los contenidos y límites de la competencia de los órganos del Estado, particularmente respecto del procedimiento que debe seguirse en las materias que de manera específica ha señalado el constituyente requieren un trámite 'especial' por su contenido material, y son exigentes en torno a la competencia del órgano de expedición, al imponer que la voluntad del legislador sea sustentada en mayorías absolutas de una y otra cámara. (Art. 151 C.P.)*
[...]
Contrario a este mandato, la Ley 1687 de 2013 ha dispuesto en el artículo 81 parcialmente demandado, una reforma de las disposiciones de una ley orgánica, modificando sustancialmente el alcance de los contenidos normativos allí descritos. Así lo lo expresa el citado artículo en su parte inicial, cuando señala:
'El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así (...)'
De manera evidente y expresa, la ley anual de presupuesto es reformadora del artículo 12 de la ley orgánica nombrada, por lo que afecta la jerarquía normativa prevista por la Constitución".

Así, el actor invoca como norma constitucionalmente vulnerada el artículo 152 Superior, en tanto que considera que por su contenido, la norma demandada debió haber sido tramitada como ley orgánica.

2. Problema jurídico

De acuerdo con la demanda arriba resumida, esta jefatura considera que en el presente proceso corresponde determinar si la modificación de la definición legal orgánica de recursos parafiscales mediante la ley anual de presupuesto para el año 2014 violó el trámite legislativo que se debe dar a las leyes orgánicas de presupuesto.

3. Aclaración previa

En concepto de esta vista fiscal, y contrario a lo concluido por el entonces Magistrado Sustanciador en el auto admisorio de la demanda del 12 de agosto de 2014, la Corte Constitucional debería declararse impedida para conocer de la presente acción por falta de legitimación por activa, debido a que la misma fue interpuesta por una persona jurídica —tal y como claramente se desprende del encabezado de la demanda[1]—, del certificado de existencia y representación legal de la entidad demandante que se adjuntó al mismo, y del interés directo que presuntamente ésta tiene en los resultados de la decisión judicial que persigue ya que sus representados administran y son beneficiarios de recursos parafiscales, lo que no se corresponde o responde al ejercicio del derecho que tienen los ciudadanos para participar en el control del poder político interponiendo acciones públicas en defensa de la Constitución.

Lo anterior, en tanto que los derechos políticos únicamente pueden ser ejercidos por los ciudadanos colombianos, entendidos estos como personas naturales con sus derechos políticos habilitados o no suspendidos[2], de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Carta

[1] Dice expresamente el texto de la demanda: "*actuando en mi calidad de Presidente y representante legal de la Sociedad de Agricultores de Colombia-SAC-*".
[2] Al respecto resulta pertinente traer a colación lo sucedido con una demanda interpuesta parcialmente contra los artículos 19 y 35 de la Ley 1592 de 2012 —mediante la cual se

Política (numeral 6°), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 96 y 98 superiores[3].

Esto es así porque se presume que el ciudadano, como principal actor de la democracia, al interponer acciones públicas en defensa de la Constitución o de la ley actúa bajo el deber correlativo de actuar en forma impersonal, imparcial y abstracta, mientras que las personas jurídicas, públicas o privadas, por su propia naturaleza, responden a intereses específicos en función de sus competencias o de su objeto social, lo que significa que no son imparciales (v.gr. ánimo de lucro, autonomías o competencias públicas, etc.). Que es precisamente lo que podría suceder en el presente caso con la actuación de la persona jurídica accionante si es que tiene la intención de buscar que se declare contraria al orden superior la norma cuestionada a fin de evitar que las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación sean objeto de aprobación presupuestal previa por parte del Gobierno Nacional para que se puedan ejecutar, lo cual no sucedía así antes de la vigencia de la norma atacada porque el asunto se dejaba directamente en manos del órgano gremial encargado de su manejo,

---

modificó la Ley 975 de 2005 que contiene disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley—, respecto de la cual la Corte Constitucional, como en su momento lo solicitó esta Jefatura en el Concepto Fiscal de constitucionalidad número 5595 del 5 de julio de 2013, se declaró inhibida para pronunciarse de fondo por falta de legitimación por activa para ejercer el correspondiente derecho de acción, debido a que la misma había sido presentada por ciudadanos que tenían suspendidos sus derechos políticos como consecuencia de las condenas penales que les habían sido impuestas en su contra, vicio que allí se consideró que no se subsanaba por más que los accionantes hubieran actuado por intermedio de apoderado. Cfr. Sentencia C-827 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). De igual manera, se puede consultar la sentencia C-591 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[3] Al respecto vale la pena recordar que, por ejemplo, cuando el Presidente de la República presentó demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de la Ley 37 de 1961 —mediante la cual el Congreso de la República aprobó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, conocido como el Pacto de Bogotá—, lo hizo en su condición de ciudadano colombiano, razón por la cual esta demanda fue admitida bajo el expediente D-9907 y, posteriormente, decida de fondo mediante la sentencia C-249 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), de acuerdo con el comunicado de prensa de la Corte Constitucional número 15 de 2014. Como también sucedió en el caso de la demanda que el Defensor del Pueblo presentó contra el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, tramitada bajo el expediente D-9933 y decidido en la sentencia C-367 de 2014 (M.S. Mauricio González Cuervo).

administración y ejecución de acuerdo con lo decidido exclusivamente en la ley que los creaba.

Al respecto cabe agregar, además, que la propia Corte Constitucional ha sido muy clara al señalar la improcedencia de demandas ordinarias de inconstitucionalidad interpuestas por personas jurídicas:

> "[L]*a posibilidad de interponer dicha acción constitucional se convierte no sólo en sustento trascendental del ordenamiento jurídico colombiano sino en un derecho de naturaleza política (Art. 40 numeral 6) el cual 'tiene por* ***objeto la preservación del orden institucional en sí mismo, con independencia de intereses individuales propios o ajenos****, lo que significa que está reservada a los nacionales colombianos y, entre éstos, a quienes hayan alcanzado la ciudadanía y estén en el ejercicio de ella'. De ahí que esta Corte haya calificado dicho derecho como 'El primer derecho de todo nacional es el que tiene a la vigencia efectiva y cierta de la Constitución Política'.*
> *Así las cosas, la figura jurídica referida no solamente es una acción pública sino que nuestro sistema jurídico también la enmarca como un derecho político; en consecuencia, está reservado a los nacionales colombianos. El concepto de nacionalidad implica obligaciones correlativas, las cuales devienen del Estado hacia el nacional; pero igualmente del nacional hacia el Estado.*
> *Sin embargo, no todas las personas nacionales pueden ejercer dicho derecho político al ejercicio de la acción pública de constitucionalidad. De dicha prerrogativa gozan exclusivamente aquellos nacionales que hayan adquirido acorde a la Constitución y a la ley la calidad de ciudadanos. Por consiguiente, de dicho concepto están excluidas las personas jurídicas.*
> [...]
> *No obstante, es claro para esta Corporación que la calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad, por ende quien no ostente tal calidad no podría hacerse partícipe en un proceso de constitucionalidad de dicha estirpe.*
> [...]
> *En resumen, la acción de inconstitucionalidad, inherente al constitucionalismo Colombiano, tiene como esencial y fundamental característica la naturaleza pública. Esta implica que es una acción para los coasociados en general, directamente para aquellos sobre los que recaiga la calidad de ciudadano, es para todos lo* (sic.) *ciudadanos en ejercicio, es decir no es exclusiva, reservada o privada. Así las cosas, aquel ciudadano en ejercicio que ejerza la acción pública referida - en aras del principio democrático y pluralista (art. 95 numeral 5 Constitucional) – no busca en momento alguno defender intereses particulares, concretos o específicos sino por el contrario, se pretende defender un interés público radicado principalmente en el orden constitucional*

objetivo, es decir que la constitución trascienda su contenido formal y se haga efectivo su contenido material" [4].

Posición que esa misma corporación ya había fijado, por poner otro ejemplo, en el Auto A-015 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en donde expresamente se sostuvo:

> *"La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que el ejercicio de los derechos políticos que habilitan a las personas para intervenir en la defensa o impugnación jurisdiccional de las leyes de la República está reservado a los ciudadanos en ejercicio, de lo cual concluye que las personas jurídicas, en tanto carecen de dicha condición, no están legitimadas para presentar demandas de inconstitucionalidad, solicitar la nulidad de las sentencias proferidas por la Corte y, en general, participar en los juicios de inconstitucionalidad que se promueven ante esta Corporación.*
> *Sobre este particular la Corte sostuvo: '...la acción pública de inconstitucionalidad, con la que se pretende mantener la integridad de la Carta Política al margen de pretensiones o intereses de orden individual y subjetivo, constituye, entonces, uno de los derechos políticos que, con excepción de la participación de los extranjeros en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital (C.P. art. 100), se entienden reservados –en forma exclusiva y excluyente- a los nacionales colombianos, siempre y cuando éstos hayan obtenido la ciudadanía y se encuentren en ejercicio de la misma (C.P. art. 40). Tal como se infiere de las normas constitucionales que regulan la materia, es claro que el sólo* (sic.) *hecho de ser titular de los derechos políticos no habilita al nacional para ejercerlos. Para estos efectos, resulta imperiosa la ciudadanía que se ejerce, mientras la ley no disponga otra edad, a partir de los 18 años (C.P. art. 98) y se acredita, según lo indica el Código Nacional Electoral, con la cédula que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil como organismo encargado de resolver los asuntos relativos a la identidad de las personas (C.P. art. 120)'. (Sentencia C-562 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) (Subrayas fuera del original)".*

De igual manera, no resulta procedente aceptar que en este caso el demandante está actuando en la presente acción a nombre propio como ciudadano colombiano, porque en todo momento su manifestación de voluntad fue claramente la de actuar a nombre de la persona jurídica a la cual representa, manifestación de voluntad que se acentúa en la representación aludida a partir del mismo contexto y finalidad última de la demanda que impetró, cual es defender los intereses de sus agremiados en

[4] Sentencia C-323 de 2006 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

materia de administración independiente de los recursos parafiscales que tienen bajo su cargo. Por tanto, no es de recibo inferir ni suponer que el libelista actúo en nombre propio como simple ciudadano porque su manifestación de voluntad y su actuación es puramente gremial.

Esta intención de actuar judicialmente por interpuesta persona presentando acciones públicas de inconstitucionalidad contra las leyes no puede ser objeto de subsanación porque contraría el derecho político fundamental que legitima la salvaguarda de la Constitución Política, que es un asunto de interés general, trastocándolo en la promoción de intereses particulares que no se compadecen con la finalidad de la preservación del orden jurídico fundacional.

Así, a partir de las normas constitucionales citadas y de conformidad con los precedentes señalados, esta jefatura considera que la Sala Plena de la Corte Constitucional debería declararse inhibida para pronunciarse sobre la demanda *sub examine* en razón de la absoluta falta de legitimidad por activa de la persona jurídica accionante.

Sin embargo, en caso de que la Corte Constitucional, invocando el principio *pro actione* o algún otro argumento semejante, llegare a decidir conocer de fondo acerca de la presente demanda, a continuación esta jefatura procederá a rendir concepto sobre el problema jurídico propuesto.

4. Análisis constitucional

Como en el presente proceso corresponde determinar si la modificación de la definición legal orgánica de recursos parafiscales mediante la ley anual de presupuesto para el año 2014 violó el trámite legislativo que se le debe dar a las leyes orgánicas de presupuesto, resulta imprescindible revisar la forma en que se tramitó y aprobó la norma demandada.

Sin embargo, antes de hacer la revisión procesal correspondiente debe señalarse que esta jefatura también considera que la Corte Constitucional también debe declararse inhibida para conocer de fondo la presente demanda por falta de claridad[5] y certeza[6] en la formulación del cargo que la motiva, toda vez que cuando se presentan cuestionamientos contra leyes por vicios de procedimiento o en su formación, es imprescindible que el acto constitucional señale cuál es el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado el mismo[7], lo cual se advierte que no ocurre en el presente caso.

Lo anterior, toda vez que esta vista fiscal encuentra que el actor afirmó que se violó el trámite legislativo al haberse modificado la definición legal orgánica de contribuciones parafiscales mediante una ley ordinaria pero sin haber hecho al menos una mínima una revisión sobre dicho trámite a efectos de demostrar, siquiera someramente, la forma en que tal trámite fue quebrantado, como lo exige expresamente la ley de procedimiento constitucional aplicable al respecto. Por esta razón, se concluye que la demanda carece de claridad, ya que se trata de una simple afirmación sin demostración.

De igual manera, esta jefatura considera que la demanda carece de certeza porque el actor deduce que se violó el trámite de ley orgánica porque entendió que éste es el trámite que debió darse a la modificación que se hiciera a la definición legal orgánica de contribuciones parafiscales,

---

[5] La claridad en la formulación de una demanda implica que el actor debe seguir un hilo conductor en la argumentación que le permita al juez de control constitucional comprender el contenido de su demanda y, sobre todo, las justificaciones en que se basa la misma. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[6] La certeza en la presentación de una demanda exige que la misma debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente a partir de la misma norma y no simplemente sobre una deducida por el actor o implícita. Cfr. Ídem, ibídem.

[7] Decreto 2067 de 1991, artículo 2° numeral 4°: "*Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: [...]*
Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado".

únicamente con fundamento en que la misma fue tramitada dentro de la ley anual de presupuesto para el año 2014, a manera de trámite legislativo ordinario, cuando la verdad es que la norma demandada en el presente proceso fue presentada para ser tramitada por el Congreso como norma legal orgánica, como se indicará enseguida.

La falta de claridad y certeza de la demanda es tan evidente que si el actor hubiese revisado el trámite legislativo pertinente hubiese encontrado que a la modificación de la definición legal orgánica de contribuciones parafiscales sí se le dio el trámite expreso de ley orgánica, como se puede apreciar a partir de su proposición en ponencia para primer debate conjunto en las comisiones económicas de Senado de la República y Cámara de Representantes[8].

Así mismo, esta vista fiscal advierte que en la sesión conjunta de las comisiones económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 fue aprobado en primer debate con votación calificada para el trámite de ley orgánica la modificación a la definición legal orgánica de contribuciones parafiscales en la sesión del día 24 de septiembre de 2013[9]. Igual trámite legislativo orgánico se surtió para la referida norma que es objeto del presente control ordinario de constitucionalidad en las sesiones plenarias pertinentes[10].

---

[8] Gacetas de Congreso 753 y 755 de 2013: "*No obstante, queremos llamar la atención de los honorables Congresistas sobre dos artículos que se proponen en esta ponencia, para los cuales solicitamos votación calificada con objeto de incorporarlos como parte de las normas orgánicas del presupuesto. El primero refleja las inquietudes del Congreso de la República respecto a la falta de transparencia que existe en el manejo de recursos parafiscales por parte de organismos de carácter privado, muy importantes, cuyo proceso de rendición de cuentas a la sociedad y a los directos beneficiarios deja mucho que desear. [...]Por esta razón, estamos incluyendo un artículo que propone modificar la ley orgánica del presupuesto, para el cual solicitamos a los honorables Congresistas se efectúe votación calificada, en donde se dispone que las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, a partir de la vigencia fiscal de 2014 se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del CONFIS*".

[9] Acta de Comisiones Económicas Conjuntas número 41 del 24 de septiembre de 2013, publicada en la Gaceta del Congreso número 889 de 2013.

[10] Gacetas del Congreso 820 y 821, ambas de 2013 (publicación de ponencias para segundo debate en Senado de la República y Cámara de Representantes); 2 y 33, ambas de 2014 (Aprobación en Senado de la República y Cámara de Representantes, respectivamente).

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas, está jefatura considera que, aun de admitir la demanda *sub examine*, la Corte Constitucional debe declararse inhibida para conocer de la misma en razón de su ineptitud sustancial, motivada por la falta claridad y certeza de las razones en que pretende sustentarse.

Si, a pesar de ello, la Sala Plena de esa corporación insiste en analizar de fondo el problema jurídico propuesto, esta jefatura considera que en su sentencia ésta debe estarse a lo que decida dentro del proceso identificado con el radicado D-10125, toda vez que este último se motiva en un cargo similar contra la misma norma que es objeto de conocimiento dentro de la presente proceso.

Así, dado que en concepto que esta jefatura rindió dentro del proceso referido (Concepto 5826 de fecha 10 de septiembre de 2014), se sostuvo que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 es exequible bajo en entendido que, por tratarse de una norma que se encuentra integrada al Estatuto Orgánico de Presupuesto, la misma es separable o distinguible del resto de la ley anual de presupuesto del año 2014 y puede mantener su vigencia de forma permanente más allá del 31 de diciembre de 2014, y ello con fundamento en el trámite legislativo orgánico que tuvo la norma aludida y con el fin de preservar la voluntad de legislador y, por ende, el principio democrático subyacente en la factura de las leyes; en el presente proceso se reitera esa misma conclusión.

En efecto, en el citado concepto se sostuvo que:

> *"A juicio de esta jefatura la situación descrita permite concluir que se está ante un grave error de técnica legislativa que, sin embargo, no tiene la entidad suficiente para viciar de inconstitucionalidad la norma demandada. Lo anterior toda vez que el legislativo era plenamente consciente, desde el momento en que decidió incluir dentro del proyecto de ley anual de presupuesto el artículo 81 objeto de estudio, que se trataba de una norma*

orgánica, por lo que también debió también (sic.) *prever que, por su naturaleza, estaba llamada a permanecer vigente en el tiempo, contrario a lo que sucede con las leyes anuales de presupuesto que sólo rigen durante un año.*

No obstante, sin perjuicio de esta falta de técnica legislativa el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, en tanto que modifica una norma del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en todo caso queda integrado a éste y, en esa medida, es separable o distinguible del resto de la ley anual de presupuesto, razón por la cual, esta vista fiscal concluye que el referido artículo no perderá su vigencia el 31 de diciembre del año en curso".

Por lo tanto, si por alguna razón la Corte Constitucional no ordena estarse a lo decidido dentro del proceso D-10125, esta jefatura considera que deberá declarar exequible la norma aquí demandada únicamente por el cargo formulado bajo el entendido de que, por tratarse de una norma que se encuentra integrada al Estatuto Orgánico de Presupuesto, la misma es separable o distinguible del resto de la ley de presupuesto del año 2014 y puede mantener su vigencia, de forma permanente, más allá del 31 de diciembre de 2014.

5. Petición final

De conformidad con lo anterior, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional, como petición principal, **DECLARARSE INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la presente demanda contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por falta de legitimación en la causa por activa de la persona jurídica accionante o, en su defecto, por ineptitud sustancial de la demanda, toda vez que no existen claridad ni certeza en los razonamientos que la sustentan y motivan.

De manera subsidiaria, esta jefatura le solicita a esa corporación **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia que ponga fin al proceso D-10125.

Y, finalmente, como segunda solicitud subsidiaria se solicita a la Corte declarar **EXEQUIBLE** la norma demandada, únicamente por el cargo formulado, bajo en el entendido que, por tratarse de una norma que se encuentra integrada al Estatuto Orgánico de Presupuesto, la misma es separable o distinguible del resto de la ley de presupuesto del año 2014 y puede mantener su vigencia de forma permanente y más allá del 31 de diciembre del año en curso.

De los señores Magistrados,

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/JD Contreras B.