



**I. EXPEDIENTE D-10.125 - SENTENCIA C- 052/15**  
M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

**LA CORTE DECLARA INEXEQUIBLE, CON EFECTOS DIFERIDOS, EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY 1687 DE 2013, POR TRANSGREDIR EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, AL INCLUIRSE UNA NORMA AJENA A LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO.**

**1. Norma acusada**

**LEY 1687 DE 2013**  
(Diciembre 11)

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

**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”.

**2. Decisión**

**Primero.-** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.

**Segundo.-** Conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los efectos de la anterior declaración de **INEXEQUIBILIDAD** quedan diferidos hasta el 31 de diciembre de 2015, a fin de que el Congreso, le dé el trámite correspondiente.

**3. Fundamentos de la decisión**

Para iniciar, en relación con los cargos referidos al desconocimiento de los artículos 1, 2, 4, 13,

42, 44, 45, 47, 48, 53, 56, 151 y 209 la Corte decidió abstenerse de analizarlos, por cuanto (i) el actor no explicó las razones por las cuales la norma acusada los transgrede y se limitó a hacer una enunciación de los mismos y (ii) carecen del requisito de la pertinencia por cuanto el demandante plantea los problemas de la aplicación práctica de la norma en los casos de subsidio familiar, pero sin explicar las razones objetivas que confronten el contenido de las normas acusadas con los textos constitucionales. En este orden de ideas, deduce conclusiones que no provienen del contenido de la norma acusada sino de su lectura particular.

Ahora bien, con respecto a los cargos formulados por el accionante en relación con (i) la trasgresión del principio de unidad de materia, contenido en el artículo 158 de la Constitución Política y (ii) la reserva de ley orgánica –artículos 151 y 352 Superiores-, la Sala consideró que cumplen con la carga argumentativa necesaria para satisfacer las exigencias legales y jurisprudenciales. No obstante, la Sala Plena decidió abstenerse de analizar lo atinente al cargo de vulneración de la reserva de ley orgánica teniendo en cuenta que el desconocimiento del principio constitucional de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior, por sí sólo, conduce a la declaratoria de inexecutable.

La Sala evidenció que existió un desconocimiento de tal norma constitucional, en la medida que (i) se incluyó una norma cuyo objeto no tenía conexión con la materia presupuestaria propia de una Ley Anual de Presupuesto, (ii) no logró demostrarse que su objeto persiguiera su debida ejecución, y (iii) las disposiciones superan las limitaciones de tiempo de las normas presupuestales.

La Corte reiteró que la unidad temática se rompe cuando no es posible encontrar una congruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma. En el caso de las Leyes Anuales de Presupuesto, es necesario también considerar los aspectos de (i) temporalidad, (ii) asunto y (iii) finalidad presupuestal. En este orden de ideas, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia ni modifican reglas generales, incluidas en leyes permanentes.

En este orden de ideas, señaló que la Ley Anual de Presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución y contiene las indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales dentro de la vigencia fiscal a la que está llamado a regir. El artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 busca complementar una disposición normativa que dista de contener una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la debida ejecución del presupuesto aprobado. Por el contrario, pretende establecer una regla general y permanente sobre la manera de incorporar las contribuciones parafiscales de los órganos que no son parte del Presupuesto General de la Nación.

Ahora bien, aunque la Corte declaró la inconstitucionalidad de la disposición acusada, decidió diferir los efectos de dicha declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2015, a fin de que el Congreso le dé el trámite correspondiente. Ello, por cuanto una declaratoria de inexecutable pura y simple, desconocería postulados constitucionales de gran valor como la protección de recursos públicos, sumado a que podría generar inseguridad jurídica frente a la administración de estos aportes.

#### **4. Aclaraciones de voto**

La magistrada **MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**, aclaró el voto.

Si bien comparte la decisión de limitar el pronunciamiento al vicio de unidad de materia, pues la solución de este punto era suficiente para tomar una determinación en torno a la inexecutable

de la norma acusada, considera en todo caso necesario hacer algunas precisiones en torno a la reserva de ley orgánica en materia de presupuesto.

Según el artículo 146 de la Constitución, la regla general en el Congreso es que las decisiones se toman por mayoría simple y solo por excepción mediante mayorías especiales. Por ende, al definir si una materia se sujeta a reserva de ley orgánica, que exige mayorías absolutas para su aprobación (CP art 151), la Corte debe ante todo tener claridad y certeza de que el asunto indudablemente tiene que ser regulado de acuerdo con este tipo de ley pues, de lo contrario, se impone admitir que sean objeto de regulación mediante ley ordinaria, que requiere únicamente mayoría simple para su aprobación.

En lo que respecta concretamente a si el inciso 3 del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que reforma el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, regulaba o no una materia reservada a la ley orgánica, era preciso entonces hacer una distinción, para salvaguardar el principio democrático de toma de decisiones por mayoría simple. En efecto, el inciso cuestionado, junto con su párrafo, se referían de manera global a un "*presupuesto independiente*" al general de la nación, que debía hacerse conforme a lo allí prescrito cuando se tratara de contribuciones parafiscales no administradas por órganos del presupuesto. Los órganos del presupuesto, según el artículo 3 del Decreto 111 de 1996 y en concordancia con la Sentencia C-066 de 2003, son los establecimientos públicos del orden nacional, las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Las contribuciones que estos administran forman parte del Presupuesto General de la Nación, según los artículos 11 y 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Por tanto, la norma acusada se refería únicamente a las rentas parafiscales administradas por órganos o entidades distintas a las recién mencionadas, que no forman parte del Presupuesto General de la Nación (Dcto 111/96 art 11).

En concepto de la magistrada **CALLE CORREA** la pregunta relativa a si esto último era materia reservada a la ley orgánica no podía darse en términos absolutos. A su juicio era necesario distinguir el tipo de órgano que –sin ser del Presupuesto General de la Nación– está a cargo de administrarlas. Si el órgano que no forma parte del presupuesto general de la nación está enlistado en el artículo 352 de la Carta, entonces lo atinente al presupuesto de las rentas parafiscales que administre debe estar disciplinado en una ley orgánica, pues así lo exige expresamente la Carta. Si, en cambio, la entidad no sólo no es órgano del presupuesto sino que tampoco aparece mencionada en absoluto el artículo 352 de la Constitución, entonces lo relativo al presupuesto de las contribuciones parafiscales que administre podría afirmarse que no es objeto de reserva de ley orgánica.

El magistrado **JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB** aclaró el voto, para reiterar que, a su parecer, el contenido que adicionó el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, sí tiene naturaleza orgánica, en la medida que pretende establecer un procedimiento al cual están sujetos los poderes públicos para incorporar las contribuciones parafiscales de los órganos que no son parte del Presupuesto General de la Nación.

El magistrado **PRETELT CHALJUB**, sostuvo que la Constitución establece que las leyes orgánicas constituyen un marco normativo al cual debe sujetarse la actividad legislativa y cuyo mandato se concreta en materias específicas señaladas en el mismo Texto Superior. Una de ellas se circunscribe a las reglas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto (artículo 151 de la Constitución Política). Por tanto, todas las reglas que deben observarse en materia presupuestal se encuentran contenidas en la ley orgánica de presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que dicha ley expresamente autorice, además de lo señalado por la Constitución. Bajo esta línea argumentativa, las leyes orgánicas que regulan el sistema presupuestal constituyen un parámetro de interpretación constitucional de normas de inferior jerarquía (bloque constitucional lato sensu). En este orden de ideas, las leyes orgánicas

condicionan la expedición de otras leyes a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario.

Dada su especial naturaleza y la trascendencia de los asuntos sometidos a su regulación, el Constituyente reservó su expedición, modificación y derogación a un procedimiento especial, dentro del cual se encuentra el que debe aprobarse por mayoría absoluta.

Es por ello, explicó, que el Constituyente ha establecido que la modificación de aquellas materias propias de las leyes orgánicas, también debe realizarse a través de un procedimiento reforzado. En observancia de lo anterior, corresponde al juez constitucional, previo la verificación del contenido orgánico de la disposición analizada, determinar: **(i)** el fin de la ley; **(ii)** su contenido o aspecto material; **(iii)** la votación mínima aprobatoria; y **(iv)** el propósito del legislador.

Además, dijo, que de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional, una ley no adquiere la categoría de orgánica por la simple circunstancia de haber sido aprobada mediante mayoría absoluta de una y otra Cámara, pues, es necesario el cumplimiento de los otros requisitos, entre los cuáles está que el propio Congreso haya indicado que pretendía aprobar una norma de esa naturaleza y jerarquía.

Agregó que no sólo resulta importante el cumplimiento del procedimiento reforzado, sino que es necesario el conocimiento ciudadano que el Congreso se encuentra tramitando una ley orgánica, en razón de su importancia y jerarquía dentro del ordenamiento. En efecto, *"Esta exigencia busca garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de control político que, en muchos casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria"*.

En cuanto a la materia reservada a la normativa orgánica, la propia Carta indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula general de competencia en cabeza del legislador ordinario. En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. (Artículo 151).

En concepto del magistrado **PRETELT CHALJUB** el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 adicionó la disposición orgánica a la que se viene haciendo referencia introduce elementos nuevos que modifican sustancialmente lo referente al tipo de contribuciones parafiscales que no forman parte del presupuesto general de la nación creando un procedimiento adicional que consiste en la incorporación de dichos recursos por los órganos que las administran -independientemente de su naturaleza jurídica- en un presupuesto independiente que requiere aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) con excepción de las que se destinan al financiamiento del sistema de seguridad social. Por su parte, en el párrafo se establece que le corresponderá al Ministro de Hacienda y Crédito Público presentar un informe anual con el detalle del presupuesto aprobado por el Confis.

Como puede observarse, manifestó, el alcance del inciso y el párrafo adicionado modifica el concepto de contribuciones parafiscales, contenida en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, a través de una ley ordinaria.

En definitiva, señaló, que la definición de lo que ha de entenderse como contribución parafiscal emana de la Ley Orgánica de Presupuesto, concretamente del artículo 29 del Decreto 111 de 1996 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), dentro del cual también se encuentra compilado el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, norma modificada por el precepto acusado en el caso de la referencia.

Así, el artículo reformado a través de la Ley Anual de Presupuesto (artículo 81 de la Ley 1687 de 2013) no sólo desarrolla directamente el alcance de algunas normas constitucionales (aquellas que hacen mención a esta clase de contribuciones), sino que además ha sido parámetro de control de constitucionalidad cuando la Corporación ha analizado la conformidad de las disposiciones legales sobre contribuciones parafiscales con la Constitución. En este orden de ideas, la norma es de aquellas a las cuales debe sujetarse la actividad legislativa, por tanto, su contenido es típico de las leyes orgánicas. En consecuencia, su modificación o adición requiere del trámite reforzado consagrado en el artículo 151 Superior.

Los Magistrados **MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**, también anunciaron la presentación de aclaraciones de voto.

**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**

Presidente