

**Sentencia C-052/15**

Referencia: Expediente D-10125

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 *“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”*.

Actor: Álvaro José Cobo Soto.

Magistrado Ponente:  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)

**La Sala Plena de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

### **1. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Álvaro José Cobo Soto, demandó la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por considerarlo contrario a los artículos 1, 2, 4, 13, 42, 44, 45, 47, 48, 51, 53, 56, 151, 209, 342, 349 y 352 de la Constitución Política.

Mediante auto del cinco (5) de mayo de dos mil catorce (2014), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda.

En atención a lo anterior, comunicó el presente proceso al Congreso de la República, a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia de Subsidio Familiar, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional -DNP-, a la Contraloría General de la República, e invitó

a participar en el debate a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Católica, del Bosque, del Rosario, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Manuela Beltrán, Nacional, Santo Tomas, Sergio Arboleda, Pontificia Bolivariana de Medellín, Universidad de Antioquia, del Atlántico, del Sinú – Seccional Montería-, del Cauca y del Norte del Valle.

Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

### **1.1. NORMAS DEMANDADAS**

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada; se subraya el aparte acusado:

**“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.***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

(...)

***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”.*

## **1.2. LA DEMANDA**

**1.2.1.** El demandante afirma que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, vulnera los artículos 1, 2, 4, 13, 42, 44, 45, 47, 48, 51, 53, 56, 151, 209, 342, 349 y 352 de la Constitución Política.

**1.2.1.1.** Manifiesta que existe una falta de competencia del legislador para reformar la Ley Orgánica del Presupuesto (artículo 12 de la Ley 179 de 1994) por medio de una ley ordinaria (artículo 81 de la Ley 1687 de 2013). Indica que el artículo 151 de la Constitución Política ordena un proceso legislativo reforzado respecto de las normas orgánicas y por ello no es posible que el contenido del artículo demandado reforme un aspecto sustancial de la Ley Orgánica 179 de 1994.

**1.2.1.2.** Asegura que cualquier modificación a los asuntos del presupuesto, debe cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución, pues de lo contrario, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional, se configura un vicio material de competencia, en la medida que existe una violación a la reserva de ley orgánica al incorporar en una ley ordinaria contenidos que están reservados a la Ley Orgánica del Presupuesto.

**1.2.1.3.** Indica que un principio del sistema político colombiano es el de la participación, tal como lo establece el artículo 56 de la Constitución Política. En este sentido, las decisiones en materia laboral contenidas en leyes o actos administrativos de carácter general, deben ser el resultado de la concertación entre el Gobierno Nacional, los empleadores y los trabajadores.

Considera que la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales es la herramienta mediante la cual se adoptan decisiones benéficas para todos los interesados.

Sostiene además que la norma demandada plantea un escenario en el cual se ve afectada la administración de las contribuciones fiscales,

administradas por las Cajas de Compensación, y con ello a su vez se afecta el subsidio familiar que se estableció como una prestación social de los trabajadores.

En resumen, debido a que la norma demandada dispone que las contribuciones fiscales administradas por órganos que no hacen parte de la Nación, independiente de su naturaleza, se incorporaran a un presupuesto independiente que requiere la aprobación del CONFIS, salvo las destinadas al Financiamiento del Sistema General de Seguridad Social. Por tanto, se hace necesaria la concertación de la que habla el artículo 56 de la Constitución Política, pues se trata de un beneficio social y parte de la política laboral colombiana.

**1.2.1.4.** Asevera que el Congreso debe discutir y aprobar el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiedades con sujeción a la Constitución y a la Ley Orgánica del presupuesto. En virtud de lo anterior, la modificación introducida por el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 es materialmente inconstitucional, debido a que incluye a los entes privados y a particulares dentro de los supuestos del artículo 352 constitucional, ampliando así el espectro de destinatarios de la norma que solo se refiere a la Nación, las entidades territoriales y a los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

En este sentido, expresa que la Corte Constitucional ha señalado que las leyes orgánicas someten a las leyes ordinarias de presupuesto, pero no poseen el rango de una norma constitucional, pues su principal función es regular lo expresado por el constituyente dentro del texto constitucional.

**1.2.1.5.** Alega que con el cambio introducido por la norma demandada se afectan derechos de los trabajadores con menor ingreso, pues se va en contravía de la eficiente y adecuada administración de los recursos destinados a la prestación del subsidio familiar.

Presenta su argumento amparándose en el Decreto 3035 del 27 de diciembre de 2013, por medio del cual se reglamentó la norma demandada, asegurando que con la obligación de incluir los dineros de los subsidios en un presupuesto independiente que requiere la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal, la administración de dichos recursos con destinación específica se torna ineficiente y engorrosa, omitiendo así que con los mismos se busca la protección y beneficio de los trabajadores y sus familias.

Por lo tanto, advierte que con la afectación al subsidio familiar se desconoce la protección integral a la familia (artículo 42 C.P.), el derecho a la vivienda digna (artículo 51 C.P.), los principios mínimos fundamentales en materia laboral (artículo 53 C.P.) y los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se da al subsidio

familiar la característica de ser un mecanismo de redistribución del ingreso que atiende a (i) la carga familiar de cada trabajador y (ii) los niveles de ingreso de estos.

**1.2.1.6.** Realiza un recuento del marco histórico que regula el sistema de subsidio familiar y como punto de partida se refiere a la Ley 90 de 1946, que dejó en manos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales la responsabilidad de organizar las Cajas de Compensación.

**1.2.1.7.** Advierte que existe una duplicación de funciones administrativas y una violación flagrante de los principios constitucionales de la función administrativa. Para sustentar su tesis, argumenta que con la función otorgada al CONFIS, de aprobar el presupuesto independiente en el que se agrupan las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, se estaría yendo en contra de los principios de eficacia, celeridad y economía consagrados en el artículo 209 Superior.

Añade que la Superintendencia del Subsidio Familiar es la entidad encargada de la supervisión y vigilancia de las Cajas de Compensación, en virtud del Decreto 1595 de 2012, y con la aplicación del texto demandado y la reglamentación del Decreto 3035 del 27 de 2013, existirían dos entidades con idénticas funciones de control.

Considera que la violación de los artículos constitucionales que atañen a la protección de la seguridad social, los principios básicos laborales constitucionales, la protección de la familia y de la vivienda digna, supone en sí mismo una violación a los valores y fines del Estado Social del Derecho (arts. 1 y 2 C.P.).

Expone que el artículo 13 del texto constitucional se ve vulnerado, pues dentro de la norma se encuentra implícito el deber de combatir la pobreza.

Por último, asegura que la norma demandada afecta los derechos fundamentales de los niños que se benefician con el subsidio familiar (art. 44 C.P.).

Por lo anterior, considera que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, debe ser declarado inexecutable.

**1.2.1.8.** Sin embargo, el actor presenta dentro de su demanda de inconstitucionalidad una pretensión subsidiaria de exequibilidad condicionada para evitar la vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Sostiene que la prestación social del subsidio familiar debe entenderse dentro del Sistema de Seguridad Social y de esta manera, se encontraría dentro de la excepción consagrada en la parte final del inciso tercero de la norma acusada.

Asegura que el subsidio familiar hace parte de la seguridad social, pues está enfocado a la defensa de la familia y debe incluirse en la definición genérica de las prestaciones sociales de los trabajadores.

Se apoya en las Leyes 21 de 1982, 100 de 1993, 789 de 2002, 920 de 2004, 1122 de 2006, 1429 de 2010 y 1138 de 2011, para señalar que las Cajas de Compensación hacen parte del Sistema de Seguridad Social, pues el mismo no solo está compuesto por los subsistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales, sino que debido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la ley, también está integrado por las prestaciones propias del Sistema de Compensación Familiar.

### **1.3 INTERVENCIONES**

#### **1.3.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderada judicial, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para defender la exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

**1.3.1.1.** Sostiene que la Corte debe inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, debido a que el actor en su escrito de demanda atacó el Decreto 3035 de 2013, por medio del cual se reglamentó el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013. En ese sentido, corresponde al Consejo de Estado adelantar el estudio de la disposición demandada, en atención al artículo 237 de la Constitución Política.

**1.3.1.2.** Indica que de una lectura del texto demandado se podría presumir una violación a la reserva de contenido de Ley Orgánica consagrada en el artículo 151 de la Constitución. No obstante, expone que la norma fue aprobada mediante mayoría absoluta, tal como consta en la certificación de la votación llevada a cabo.

**1.3.1.3.** Por otra parte, asegura que incluir las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación a un presupuesto independiente que requerirá aprobación del CONFIS, no viola ningún precepto constitucional, y en cambio, busca garantizar la publicidad y transparencia en la administración de dichos recursos. Adicionalmente, afirma que el

artículo 10.5 de la Ley 179 de 1994 permite que mediante leyes anuales del presupuesto se impongan nuevas funciones al CONFIS.

**1.3.1.4.** Considera que no existe una modificación material de la Ley Orgánica, pues las directrices respecto del manejo, administración y ejecución de dichos recursos se mantienen inalteradas.

**1.3.1.5.** Asevera que existe ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los cargos por la presunta vulneración de los artículos 1, 2, 4, 13, 42, 44, 48, 51, 56, 53 y 209 de la Constitución Política, dado que el actor presenta consideraciones subjetivas que tienden a atacar el Decreto 3035 de 2013, realizando una valoración parcial de los efectos de la norma atacada y sin tener en cuenta que el legislador pretende tener un mayor control de los recursos parafiscales.

**1.3.1.6.** Para finalizar, se pronuncia respecto de la solicitud de exequibilidad condicionada presentada por el actor. Asegura que la Ley 789 de 2002 señaló que el subsidio familiar resulta ser uno de los componentes del sistema de protección social. En ese sentido, citó la Sentencia C-834 de 2007<sup>1</sup>, que distinguió el concepto de protección social y el de seguridad social, pues el primero, *“es un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo los derechos a la salud, la pensión y al trabajo, al paso que, la seguridad social es, tanto un servicio público, como un derecho irrenunciable de toda persona, que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, cuando resulten afectados derechos tales como la salud, la vida digna, y la integridad física y moral, entre otros”*. Teniendo en cuenta lo anterior, advierte que las Cajas de Compensación administran recursos que no constituyen componentes del concepto de seguridad social y son estos sobre los cuales recaen los efectos de la norma demandada.

### **1.3.2. Congreso de la República**

El Congreso de la República intervino en el proceso de la referencia, mediante apoderado judicial y realizó las siguientes manifestaciones:

**1.3.2.1.** Señala que en virtud del artículo 150 Superior, el legislativo tiene facultades amplias para regular el régimen jurídico de las contribuciones parafiscales y que la materia de la que trata el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, es propia del legislador ordinario. Sin embargo, encuentra que dentro de la aprobación del artículo demandado se surtieron las ritualidades propias de las leyes orgánicas.

---

<sup>1</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

**1.3.2.2.** Por otra parte, aclara que una ley no adquiere la categoría de orgánica por el simple hecho de haber sido aprobada por mayoría absoluta en una y otra cámara, pues requiere el análisis de los siguientes temas: (i) el fin de la ley, (ii) su contenido o aspecto material, (iii) la votación mínima aprobatoria, y (iv) el propósito del legislador.

**1.3.2.3.** Respecto de los requisitos, asevera que el fin de la ley es *“conocer de cerca y con la máxima transparencia cuanto se recauda por concepto de rentas parafiscales cómo se asignan los recursos, a quién se le destinan, con qué propósito y cuáles son los resultados, para que puedan incluir en su análisis y evaluaciones los recursos parafiscales que les permita tener una visión integral de los efectos de la política fiscal, en particular, y de las políticas públicas en general, sobre la economía del país”*.

**1.3.2.4.** Adicionalmente, indica que el contenido material de la norma está dividido en la definición de los recursos parafiscales administrados por entidades que hacen parte del presupuesto general y por aquellas que no hacen parte del mismo. Por otra parte, expone que se cumplió con la votación mínima aprobatoria y que el propósito del legislador se extrae de la gaceta 820 de 2013.

**1.3.2.5.** Termina refiriéndose a la competencia legislativa y asegura que el Congreso ha respetado los lineamientos trazados por la Constitución y la ley en materia de parafiscales.

### **1.3.3. Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República intervino en el proceso de referencia mediante apoderado judicial y solicitó que se declarara la inexecutable la norma demandada.

**1.3.3.1.** Para sustentar su posición realiza un recuento de los argumentos esgrimidos por el demandante y posteriormente hace un resumen respecto del trámite de la Ley Anual del Presupuesto.

**1.3.3.2.** Expone que la Ley Anual del Presupuesto debe sujetarse a lo establecido por la Ley Orgánica del Presupuesto que tiene un rango normativo superior. En este sentido reitera la jurisprudencia respecto de la violación del requisito de unidad de materia conforme al artículo 152 Constitucional.

**1.3.3.3.** Acto seguido, se refiere a la inconstitucionalidad por el carácter temporal de la Ley Anual de Presupuesto y la imposibilidad de incorporar normas con vocación de permanencia ni modificar otras leyes.

**1.3.3.4.** Finalmente, sostiene que se presenta una inconstitucionalidad por vulneración del artículo 151 Superior, en atención a que la naturaleza de las Leyes Orgánicas no está dada únicamente por su *quorum* de mayoría absoluta, ya que también requiere el cumplimiento de otras ritualidades y con la reserva de contenido.

#### **1.3.4. Universidad Libre de Colombia**

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y un docente del área de derecho público de la Universidad Libre de Colombia, presentaron escrito solicitando la exequibilidad del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 con base en los siguientes argumentos:

**1.3.4.1.** Sostienen que el cargo endilgado por el actor no procede, por cuanto su acusación radica, en realidad, en una errada lectura de la Ley 1687 de 2013, la cual se refleja en dos aspectos. El primero, consiste en que el actor desatiende el título central de la ley, el cual es “Ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014”. Entonces, este tipo de leyes, por mandato del artículo 151 constitucional, corresponde a leyes de carácter orgánico.

Por otra parte, manifiesta que el actor acusó la legitimidad de la norma sin hacer una revisión del trámite legislativo surtido en el Congreso de la República, lo cual se evidencia porque en la demanda no consta que el demandante haya demostrado que la ley se tramitó como una ley ordinaria.

**1.3.4.2.** Respecto de la participación de la comisión permanente en el asunto de referencia, aseguran que los parafiscales no representan una afectación directa al trabajador, sino a un sector económico concreto, y en consecuencia, no se estaría desconociendo el artículo 56 de la Constitución.

#### **1.3.5. Universidad Externado de Colombia**

El Centro de Estudios Fiscales (CEF) del departamento de derecho fiscal de la Universidad Externado de Colombia, se pronunció respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada en los siguientes términos:

**1.3.5.1.** Señala la libertad de configuración del legislativo en materia de leyes de presupuesto y manifiesta que los cargos expuestos por el actor confunden la unidad de materia con el trámite legislativo diferenciado que deben surtir las leyes orgánicas y ordinarias.

**1.3.5.2.** Análogamente manifiesta que el legislador no realizó ningún cambio respecto de la figura de los aportes fiscales con la norma demandada. Por

el contrario, *“se limitó a una reorganización semántica de las características de este instituto jurídico y a hacer explícita una circunstancia contable de índole mecánico, como es la contabilización anual del monto de los recursos aplicados por este concepto”*.

**1.3.5.3.** Respecto de la violación del artículo 209 de la Constitución por duplicidad de funciones administrativas, encuentra que dentro de las funciones que le han sido conferidas al CONFIS por vía legal se encuentra el estudio de todos los presupuestos de ingresos y gastos que componen la actividad estatal. Amplia este punto señalando que mediante la Sentencia C-1124 de 2008<sup>2</sup>, la Corte reconoció la posibilidad de asignar algunas funciones al CONFIS mediante la Ley Anual de Presupuesto.

**1.3.5.4.** Considera que la función otorgada al CONFIS de aprobar el presupuesto, independiente que resulte de las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, resulta ajustada a derecho y fundamentada en los procedimientos de análisis y control económico.

**1.3.5.5.** Por último, y respecto de la petición subsidiaria de exequibilidad condicionada, asegura que el actor intenta asimilar los aportes manejados por las cajas de compensación a los aportes parafiscales que tienen como destino la financiación del Sistema General de Seguridad Social. No obstante encuentra que el tema ya ha sido ampliamente tratado por la jurisprudencia y lo único que desea el demandante es modular los efectos de la sentencia.

### **1.3.6. Universidad Santo Tomás**

El decano de la facultad de derecho y el coordinador del grupo de acciones constitucionales del consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás presentaron escrito solicitando que se declare la inconstitucionalidad del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.

**1.3.6.1.** Para comenzar, realizan un resumen de los cargos señalados por el actor en la demanda presentada, y acto seguido, comienzan a hacer un análisis de los defectos procedimentales. Consideran que existe una vulneración a la reserva prevista en el artículo 151 de la Constitución en la medida en que se presentó una modificación de una Ley Orgánica mediante una ley ordinaria.

**1.3.6.2.** Por otro lado, aseveran que se desconoció el trámite previo de concertación contenido en el inciso 3 del artículo 56 de la Carta Política

---

<sup>2</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

y el Convenio 144 de la OIT sobre la consulta tripartita, acogido por la Comisión Permanente de Políticas de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

### **1.3.7. Intervención de la Sociedad de Agricultores de Colombia**

El representante legal de la Sociedad de Agricultores de Colombia intervino para coadyuvar en la demanda contra el artículo de la Ley 1687 de 2013, por violación de los artículos 151 y 158 de la Constitución Política.

**1.3.7.1.** Expone que el informe de la ponencia para primer y segundo debate<sup>3</sup> de la ley demandada, señalaba la trascendencia de que *“el Gobierno Nacional y el Congreso de la República conozcan de cerca y con la máxima transparencia cuánto se recauda por concepto de rentas parafiscales, cómo se asignan los recursos, a quién se destinan, con qué propósito y cuáles son los resultados de su asignación”*.

**1.3.7.2.** Resalta que se presenta una violación al principio de unidad de materia, debido a que *“la disposición demandada se ocupa de regular aspectos ajenos a la Ley Anual, como es el caso de definir las contribuciones parafiscales, que es materia de la Ley Orgánica; desbordando el límite temporal e invadiendo la esfera de disposiciones que constitucionalmente corresponde a otras clases de leyes con carácter permanente; incluyendo normas relativas al control presupuestal, que no son de su ámbito; y modificando el Estatuto Orgánico a que debe sujetarse”*.

**1.3.7.3.** Manifiesta que el manejo, administración y ejecución de los recursos parafiscales debe hacerse exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, y en ese sentido, la disposición demandada se ocupa de materias que le están vedadas.

**1.3.7.4.** Posteriormente, mediante un escrito complementario la Sociedad expone que mediante Sentencia C-615 de 2013<sup>4</sup>, la Corte Constitucional señaló que tratándose de recursos parafiscales, el legislador tiene amplias facultades para determinar la entidad que se ocupará de su administración. Sin embargo, estableció una garantía para que los intereses del sector estén representados democráticamente y puedan intervenir en la administración.

**1.3.7.5.** Por último, resalta que los recursos parafiscales se manejan por fuera del presupuesto, afectos a una destinación gremial, en beneficio de un

---

<sup>3</sup> Gaceta 753 de 2013

<sup>4</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

grupo gravado, y que su administración estará a cargo de un organismo autónomo, oficial o privado.

### **1.3.8. Intervención de la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR**

La apoderada de la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR presentó escrito de coadyuvancia respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada.

**1.3.8.1.** Resaltó que mediante el artículo 1 de la Ley 21 de 1982, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, se ha reconocido al subsidio familiar como una prestación social de los trabajadores.

**1.3.8.2.** Indica que someter la destinación de los recursos parafiscales a la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal resulta desproporcionado y contrario a los postulados constitucionales y legales. Todo ello teniendo en cuenta que la destinación y la utilización de los recursos está en cabeza de las Cajas de Compensación, y la norma demandada afectaría al trabajador y sus familias; además, no tiene en cuenta la organización y el financiamiento del Sistema de Seguridad Social Integral y los subsistemas que lo conforman.

**1.3.8.3.** Realiza un análisis doctrinal respecto de las leyes ordinarias y orgánicas, llegando a la conclusión que la modificación introducida por los artículos demandados no se llevó a cabo mediante el trámite que le era propio, violando la reserva legal establecida, pues se configuró una falta de competencia.

### **1.3.9. Intervención de la Caja de Compensación Familiar de Caldas CONFAMILIARES**

La representante legal en asuntos judiciales y extrajudiciales de la Caja de Compensación Familiar de Caldas CONFAMILIARES, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar que la norma sea declarada inconstitucional.

**1.3.9.1.** Retoma el argumento de la violación de la reserva de ley y la falta de competencia esbozados en la demanda. Señala que debido a que la norma demandada fija políticas laborales debe ser concertada en los términos del artículo 56 de la Constitución Política.

**1.3.9.2.** Asegura que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del presupuesto incluyen las entidades privadas como entes sujetos al Presupuesto General de la Nación, razón por la cual el establecimiento del presupuesto independiente infringe los parámetros constitucionales y los derechos de los trabajadores con menos ingresos. Por último, se

pronuncia respecto a la violación del artículo 209 Superior y manifiesta que la existencia de dos entidades con la misma función de control va en contra de los principios de la función administrativa.

### **1.3.10. Intervención del ciudadano Carlos Augusto Cabrera Saavedra**

El ciudadano Carlos Cabrera Saavedra intervino en el proceso de referencia y solicitó que se declare la inconstitucionalidad por unidad normativa de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, y/o se acumule con el expediente 10394 por razones de economía procesal, ya que en el mismo se solicita la inconstitucionalidad de las normas señaladas por ser contrarias a los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución Política.

**1.3.10.1.** Indica que los dos artículos a los que hace referencia, modifican la Ley Orgánica del Presupuesto, y debido a la existencia de una unidad temática se requiere la declaratoria de inconstitucionalidad de la totalidad del contenido del artículo 81 y 82 que se transcribe a continuación.

**“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.***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

(...)

**ARTÍCULO 82.** *El artículo 23 de la Ley 38 de 1989 quedará así: El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.*

*Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan*

*Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.*

*En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.*

*PARÁGRAFO. A más tardar para la vigencia fiscal de 2016, el Proyecto de Presupuesto General de la Nación que se presente para discusión y aprobación del Congreso de la República, deberá elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales”.*

**1.3.10.2.** Sostiene que la Corte Constitucional ha señalado que la Ley Anual del Presupuesto es una Ley desde el punto de vista formal y material. No obstante, presenta características que la diferencian del resto de Leyes Ordinarias puesto que (i) tiene fecha de presentación y fecha límite de aprobación, (ii) su vigencia es anual, (iii) tiene iniciativa exclusiva del gobierno, (iv) el congreso no tiene competencia para aumentar las rentas, ni las partidas de gasto sin contar con la aprobación del Gobierno Nacional, (v) en términos prácticos tiene tres debates, puesto que las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberan de manera conjunta para la realización del primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, y (vi) para la ejecución requiere la expedición de un acto administrativo que lo liquide.

**1.3.10.3.** Realiza un análisis del contenido de la Ley Anual de Presupuesto, esto es, Rentas, ley de apropiaciones y disposiciones generales. Sobre este último punto señala que el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 establece: *“Disposiciones Generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”.*

**1.3.10.4.** Por lo anterior, considera que la Ley Anual de Presupuesto tiene un marcado carácter temporal y por tal motivo, no pueden incorporar o modificar normas con vocación de permanencia.

**1.3.10.5.** Relata que existe una vulneración a la reserva de contenido de la Ley Orgánica, en contravía de lo dispuesto por el artículo 151 Superior. Reseña que a través de las Leyes Orgánicas se determina la expedición de otras leyes, y que su naturaleza no está dada únicamente por el *quorum* de mayoría absoluta, sino por la reserva de contenido dada por la Constitución.

**1.3.10.6.** Adicionalmente, afirma que existe una violación al principio de unidad de materia, teniendo en cuenta que la norma objeto de censura señala en su encabezado que es aquella *“Por las cual se decreta el*

*Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014”, y no por la cual se modifican la Ley Orgánica de Presupuesto, o por la cual se establece el régimen presupuestal de los particulares que administran recursos públicos, o por la cual se determina la clasificación del presupuesto general de la nación.*

**1.3.10.7.** Por consiguiente, las disposiciones generales contenidas en la ley de presupuesto deben circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que persiguen. Por el contrario, asegura que *“de aceptarse que en la Ley Anual del Presupuesto se puede incorporar normas orgánicas de presupuesto, siempre y cuando cumplan con el anuncio y quorum de mayorías absolutas”*.

### **1.3.11. Intervención del ciudadano Luis Eduardo Medina Romero**

El ciudadano Luis Eduardo Medina Romero presentó escrito de coadyuvancia respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada, señalando lo siguiente:

**1.3.11.1.** Reitera que se violó la reserva de Ley Orgánica y se configuró una falta de competencia por parte del órgano legislativo. Así mismo, dice que se desconoció que la comisión permanente integrada por el Gobierno, representantes de los empleadores y de los trabajadores, debía concertar previamente a la expedición de la norma, puesto que la misma reguló políticas salariales y laborales.

**1.3.11.2.** Alega que en el aparte normativo demandado se incluyeron recursos parafiscales manejados por entidades privadas, y con ello se desconoció el artículo 352 Superior, que solo se refiere a entidades de carácter público.

**1.3.11.3.** Termina redundando los argumentos esbozados en el escrito de la demanda, respecto de la violación de los derechos de los trabajadores con menores ingresos, y del desconocimiento de los principios de eficacia, celeridad y economía consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

## **1.4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual pide a la Corte declararse inhibida respecto de los cargos formulados contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por la presunta violación de los artículos 42, 48, 51 y 53 de la Constitución. Por otra parte, solicitó que se declarara la **EXEQUIBILIDAD** de la ley por los demás cargos, en consideración a los siguientes motivos:

- 1.4.1.** Comienza diciendo que le asiste razón al actor cuando afirma que el artículo demandado está modificando una norma de naturaleza orgánica que tiene incidencia en el control y ejecución presupuestal. Por lo tanto, indica que en aras de proteger la Constitución, para la aprobación de la norma demandada, debieron surtirse todos los requisitos que le son propios a las leyes orgánicas. Añade que desde la primera instancia del proyecto de Ley 035 de 2013 (Cámara) y 028 de 2013 (Senado), que dieron origen a la Ley 1687 de 2013, se hizo énfasis en que los artículo 81 y 82 del proyecto eran de naturaleza orgánica y requería la aprobación de la mayoría absoluta.
- 1.4.2.** Precisa que del acta 41 del 24 de septiembre de 2013, publicada en la Gaceta No. 889 del mismo año, se extrae que el artículo demandado fue aprobado en sesión conjunta por las comisiones económicas del Senado y la Cámara de Representantes. Adicionalmente, expone que la norma objeto de reproche se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes con 92 votos, y en la del Senado de la República con 55 votos, por lo cual se encuentra probado que recibió el trámite exigido para leyes orgánicas.
- 1.4.3.** Respecto de la Ley 1687 de 2013, señala que por tratarse de una Ley Anual de Presupuesto, solo tiene vigencia por el término de un año, por lo que asegura que se está ante un error de técnica legislativa. No obstante, como el artículo censurado modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto, se entiende integrado al mismo y no perdería vigencia el 31 de diciembre del 2013.
- 1.4.4.** El Procurador estima que algunos de los argumentos respecto de los vicios materiales, no reúnen los requisitos para que se emita un pronunciamiento de fondo. Solicita entonces a la Corte que se inhíba respecto de los cargos formulados por la supuesta vulneración de los artículos 42, 48, 51 y 53 de la Constitución.
- 1.4.5.** Tratándose de la supuesta violación de los artículos 42, 51 y 53 constitucionales, la Vista Fiscal sostiene que los argumentos según los cuales, el artículo censurado genera un perjuicio a la familia, obstaculiza la garantía al derecho a la vivienda, y pone en peligro la protección constitucional del trabajador, no revisten de fuerza argumentativa para iniciar un debate sobre la constitucionalidad de la norma.
- 1.4.6.** Por otro lado, expone que la aprobación del presupuesto independiente por parte del CONFIS no quiere decir que se esté vulnerando el artículo 48 Constitucional, y que se le vaya a dar a estos recursos una destinación diferente como lo quiere hacer ver el actor.

**1.4.7.** Resalta que no se está violando el principio de economía de la función pública si se entiende que las funciones de vigilancia y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar y las conferidas al CONFIS no son idénticas.

**1.4.8.** Finalmente, afirma que no existe una vulneración del artículo 352 Constitucional, pues no se están integrando al Presupuesto General de la Nación, a entidades privadas que administren contribuciones parafiscales. Según la vista fiscal, *“lejos de incluir dichos órganos en el Presupuesto General de la Nación lo que está haciendo es exigiendo la conformación de un presupuesto independiente sometido a un proceso de aprobación distinto, puesto que mientras el Presupuesto general de la Nación debe ser aprobado por el Congreso de la república, el presupuesto que deban hacer los órganos en cuestión deberá ser aprobado por el CONFIS”*.

## **2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **2.1. COMPETENCIA**

Conforme al artículo 241-4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.

### **2.2. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA.**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo en este caso, por cuanto, el actor en su escrito de demanda atacó el Decreto 3035 de 2013, por medio del cual se reglamentó el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por lo que le corresponde al Consejo de Estado adelantar el estudio de la disposición demandada, en atención al artículo 237 de la Constitución.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación solicita a esta Corporación declararse inhibida respecto de los cargos formulados por la presunta vulneración de los artículos 42, 48, 51 y 53 constitucionales, por cuanto los argumentos del demandante, respecto a los vicios materiales, no reúnen los requisitos para proferir un pronunciamiento de fondo.

Procede la Sala a examinar si los cargos formulados por el demandante cumplen con los requisitos señalados por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional:

#### **2.2.1. Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad.**

**2.2.1.1.** El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad<sup>5</sup>. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

**2.2.1.2.** En la Sentencia **C-1052 de 2001**<sup>6</sup>, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

La *claridad* se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de *certeza* exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La *especificidad* demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La *pertinencia* se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la *suficiencia* guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el

---

<sup>5</sup> “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

<sup>6</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

**2.2.1.3.** En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, es decir, sin cumplir estos requisitos de calidad argumentativa, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que la Corte carece de facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico, salvo en los casos expresamente mencionados en la Carta.

Retomando, lo anterior implica que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la norma vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legal, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones esencialmente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

**2.2.1.4.** La jurisprudencia también ha precisado que en aplicación del principio *pro actione*, y en consideración del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad –un derecho político–, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho:

*“(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”<sup>7</sup>*

## **2.2.2. Examen de la aptitud de los cargos**

La Sala considera que los cargos formulados por el accionante cumplen con la carga argumentativa necesaria para satisfacer las exigencias legales y jurisprudenciales, en relación con (i) la incorporación en la Ley

---

<sup>7</sup> Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Anual de Presupuesto de normas ajenas a su finalidad y contenido – artículo 349-, lo que implicaría una transgresión del principio de unidad de materia, contenido en el artículo 158 de la Constitución Política y (ii) la trasgresión de la reserva de ley orgánica –artículos 151 y 352 Superiores-.

Por el contrario, los cargos materiales referidos al desconocimiento de los artículos 1, 2, 4, 13, 42, 44, 45, 47, 48, 53, 56, 151 y 209 no cumplen las condiciones consagradas en el Decreto 2591 de 1991, por cuanto (i) el actor no explica las razones por las cuales la norma acusada los transgrede y se limita a hacer una enunciación de los mismos y (ii) carecen del requisito de la pertinencia en razón a que el actor 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, al analizar el contenido de la demanda se infiere que existen dos cargos inequívocos planteados por el accionante. En primer lugar, aduce que no le era posible al legislador modificar la Ley Orgánica de Presupuesto a través de la Ley Anual de Presupuesto, cuyo objeto y finalidad se circunscribe a ordenar y decretar gastos (artículos 349 y 158 CP). En segundo lugar, que no le estaba permitido al legislador, a través de una ley ordinaria, reformar la Ley Orgánica del Presupuesto. Para sustentar su acusación indica que los artículos 151 y 352 de la Constitución Política ordenan un proceso legislativo reforzado respecto de las normas orgánicas.

No obstante, el resto de sus consideraciones, dirigidas a atacar materialmente el contenido del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, se sustentan en la posible afectación de las Cajas de Compensación por la adopción del artículo, y por tanto, lo que se expone en realidad es un asunto ajeno al juicio abstracto de constitucionalidad. Así, dice el actor, que la norma demandada plantea un escenario en el cual se ve afectada la administración de las contribuciones fiscales, administradas por las Cajas de Compensación, y con ello a su vez se afecta el subsidio familiar que se estableció como una prestación social de los trabajadores. Así, es claro que ello no se deduce el contenido normativo del artículo, sino de una interpretación subjetiva del actor, y por tanto, no es pertinente. Específicamente, en cuanto a este requisito, la jurisprudencia ha señalado

*“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al*

*precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>8</sup> y doctrinarias<sup>9</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>10</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>11</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>12</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.” (Subrayado fuera del texto)*

Se concluye entonces que los cargos referidos a la supuesta violación de los artículos 1, 2, 4, 13, 42, 44, 45, 47, 48, 53, 56, 151 y 209 no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, puesto que las razones esgrimidas en la demanda no dan cuenta de un verdadero juicio de constitucionalidad.

Retomando, la Corte identifica que el actor plantea dos cargos de inconstitucionalidad, cuyo fundamento es el siguiente (i) la incorporación en la Ley Anual de presupuesto de una materia ajena a su finalidad y contenido, es decir, la transgresión del principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto; y (ii) la transgresión de la reserva de ley orgánica contenida en los artículos 151 y 352 de la Constitución que

---

<sup>8</sup> Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

<sup>10</sup> Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

<sup>12</sup> Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. )C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

ordenan un proceso legislativo reforzado respecto de las normas orgánicas.

De otro lado, frente a la afirmación de uno de los intervinientes en el sentido de que en el presente caso se impone la necesidad de realizar una integración normativa con el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013, esta Sala recuerda que:

*“La unidad normativa procede cuando la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, que resulta imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones...*

*es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado”<sup>13</sup>*

En virtud de lo expuesto, la Sala evidencia que en el presente caso no concurren los anteriores elementos, pues la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 permite adelantar un análisis de constitucionalidad de manera autónoma, sin que sea necesario ampliar el espectro normativo más allá del artículo demandado y que ahora, le corresponde analizar a esta Corporación.

Por otra parte, aunque el artículo objeto de reproche integra el cuerpo normativo de la Ley Anual de Presupuesto –con vigencia de un (1) año– en razón a que esta ley introdujo un contenido normativo con vocación de permanencia y sigue produciendo efectos jurídicos, esta Corporación debe emitir un pronunciamiento de fondo.

## **2.3. PROBLEMA JURÍDICO**

**2.3.1.** A juicio del accionante, la norma es contraria a los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución. Sostiene que el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 modificó una disposición de rango orgánico, y por tanto, su tramitación y aprobación ha debido adelantarse de conformidad con las exigencias constitucionales. En este orden de ideas, existe una falta de

---

<sup>13</sup> Sentencia C-320 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero

competencia del legislador para reformar la Ley Orgánica del Presupuesto (artículo 12 de la Ley 179 de 1994) por medio de una ley ordinaria (artículo 81 de la Ley 1687 de 2013).

Indica que el artículo 151 de la Constitución Política ordena un proceso legislativo reforzado respecto de las normas orgánicas y por ello no es posible que el contenido del artículo demandado reforme un aspecto sustancial de la Ley Orgánica 179 de 1994.

**2.3.1.1.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Congreso de la República, la Universidad Libre, la Universidad Externado de Colombia y la Procuraduría General de la Nación solicitan la declaratoria de exequibilidad del aparte acusado, exponiendo que **(i)** dentro de la aprobación del artículo demandando, se surtieron las ritualidades propias de una ley de naturaleza orgánica, pues se aprobó por mayoría absoluta, tal como consta en la certificación de la votación llevada a cabo, la cual se extrae de la gaceta 820 de 2013; y **(ii)** incluir las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del presupuesto general de la nación a un presupuesto independiente que requerirá aprobación del CONFIS, no viola ningún precepto constitucional, pues dentro de las funciones que le han sido conferidas al CONFIS por vía legal, se encuentra el estudio de todos los presupuestos de ingresos y gastos que componen la actividad estatal, lo que permite tener una visión integral de los efectos de la política fiscal en Colombia. Además, porque con dicha inclusión no se está modificando las directrices respecto del manejo, administración y ejecución de dichos recursos.

**2.3.1.2.** De otro lado, la Contraloría General de la República, la Universidad Santo Tomás, la Sociedad de Agricultores de Colombia, COMPENSAR, COMFAMILIARES y los ciudadanos Carlos Augusto Cabrera Saavedra y Luis Eduardo Medina Romero solicitan que se declare la inexecutable del aparte acusado, argumentando que: **(i)** la modificación introducida por los artículos demandados, no se llevó a cabo mediante el trámite establecido en la Constitución, vulnerando la reserva prevista en el artículo 151 superior, en la medida en que se presentó una modificación de una ley orgánica mediante una ley ordinaria, desbordando el límite temporal de aprobación de este tipo de leyes, e invadiendo la esfera de disposiciones que constitucionalmente corresponde a otras clases de leyes con carácter permanente. Al respecto, aclaran que las leyes orgánicas no están dadas únicamente por su *quorum* de mayoría absolutas, ya que también requieren el cumplimiento de otras ritualidades y la reserva de contenido; **(ii)** se violó el requisito de unidad de materia, regulado por el artículo 152 de la Constitución, debido a que la disposición demandada se ocupa de regular aspectos ajenos a la ley anual del presupuesto, como lo es el caso de la definición de las contribuciones parafiscales, que es materia de ley orgánica; y **(iii)**

someter la destinación de los recursos parafiscales a la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal, resulta desproporcionado y contrario a los postulados constitucionales y legales, pues en éstos se manifiesta que la destinación y utilización de dichos recursos está en cabeza de las Cajas de Compensación Familiar.

**2.3.2.** En virtud de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar, si la modificación introducida al artículo 12 de la Ley 179 de 1994 que integra el sistema de normas orgánicas en materia presupuestal mediante el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 –Ley Anual de Presupuesto para la vigencia fiscal 2014-, constituye una vulneración de los principios constitucionales de unidad de materia y reserva de ley orgánica.

Para resolver el problema planteado, la Sala analizará **(i)** la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas, en particular, de aquéllas que componen el sistema normativo del presupuesto; **(ii)** el objeto y finalidad de la ley anual de presupuesto; **(iii)** el principio de la unidad de materia; y con base en lo anterior, se examinará **(iv)** la constitucionalidad de la disposición parcialmente censurada.

## **2.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS LEYES ORGÁNICAS**

### **2.4.1. Contenido de las leyes orgánicas.**

**2.4.1.1.** En ejercicio de la función legislativa, la Constitución Política ha encomendado al Congreso de la República hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas o derogarlas. Sin embargo, de acuerdo con su contenido, el propio Constituyente ha clasificado las leyes en diversos tipos. De este modo, el Legislador puede expedir códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes ordinarias o de contenido ordinario y leyes orgánicas.<sup>14</sup>

**2.4.1.2.** Sobre esta última categoría de normas, el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, mandato que se concreta en cuatro materias o contenidos (que emanan de varios preceptos constitucionales), a saber: *“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.”*<sup>15</sup>

### **2.4.2. Las leyes orgánicas como parámetro de control constitucional**

---

<sup>14</sup> Sentencia C-421 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>15</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

**2.4.2.1.** En efecto, dada la importancia que revisten estos asuntos, el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial<sup>16</sup>, sujeta a mayorías también especiales<sup>17</sup>, superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental*<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-289-14.htm> *- ftn15. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”*<sup>18</sup>

**2.4.2.2.** En razón de lo anterior, ha sido afirmado por los pronunciamientos de esta Corte<sup>19</sup>, así como por la doctrina<sup>20</sup>, que las leyes orgánicas constituyen parámetros válidos para ejercer el control de constitucionalidad frente a normas de inferior jerarquía y, en tal sentido, las normas orgánicas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*<sup>21</sup>.

### **2.4.3. Requisitos especiales exigidos para la aprobación de leyes orgánicas**

Igualmente, esta Corporación ha establecido que las leyes orgánicas deben cumplir una serie de exigencias adicionales a los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier otra ley. Así, de antaño la jurisprudencia ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales, los cuales son: *“(i) el fin de la ley; (ii) su*

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> En concordancia con el artículo 151 de la Constitución Política *“las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

<sup>18</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>19</sup> Sentencia C-238 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo. *Cfr.* Sentencia C- 774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil,

<sup>20</sup> Uprimny Yepes, Rodrigo. “El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Un Análisis Jurisprudencial y un Ensayo de sistematización doctrinal.” En “Compilación de Jurisprudencia y Doctrina Nacional e Internacional.” Volumen I, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia, junio de 2001.

<sup>21</sup> *Veáse, inter alia*, sentencia C-238 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo y C-750 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

*contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria: y (iv) el propósito del legislador.”*<sup>22</sup>

En relación con el primer rasgo, la **finalidad** de la ley orgánica consiste en incorporar una serie de reglas a las cuales “*estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*”<sup>23</sup> (CP art. 151), razón por la cual este tipo de normas regulan el trámite aprobatorio de las normas de inferior jerarquía en sus respectivas materias y en lo de su competencia y, en resumen, “*la ley orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata.*”<sup>24</sup>

En cuanto al segundo requisito, referente a la **materia** que debe abarcar la ley estatutaria, la Corte ha dicho que “*las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes.*”<sup>25</sup> En este sentido, “*la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.*”<sup>26</sup> “*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.*”<sup>27</sup>

Cabe indicar que la configuración normativa de esta clase de leyes, parte de una estrategia mixta del Constituyente<sup>28</sup>. De un lado, los parámetros esenciales de las leyes orgánicas del Congreso, de Planeación y del Presupuesto, se encuentran contemplados en el artículo 151 Superior. De otra parte, el contenido de reserva de ley orgánica en el ámbito del ordenamiento territorial está dado por varios artículos constitucionales.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Sentencia C-1246 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>23</sup> Artículo 151 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>24</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>25</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Finalmente, la Corte Constitucional ha establecido que *“la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.”*<sup>30</sup> Por ende, esta Corporación ha insistido en que la duda entre si un contenido normativo es de reserva orgánica o de naturaleza ordinaria, debe resolverse en favor del legislador ordinario, tomando en cuenta la cláusula general de competencia del legislador y que las limitaciones de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático.<sup>31</sup> En este sentido, la Corte ha rechazado una interpretación laxa de los contenidos que conforman la reserva de ley orgánica, para evitar un posible vaciamiento de competencias del legislador ordinario.<sup>32</sup>

Agregado a lo anterior, en la Sentencia **C-077 de 2012**<sup>33</sup>, la Corte afirmó:

*“Finalmente, la vulneración de normas legales orgánicas por normas legales ordinarias que se rigen por ellas -la ley orgánica de presupuesto por la ley anual de presupuesto, por ejemplo-, constituye una violación del mandato constitucional que consagra la sujeción de la legislación ordinaria a la legislación orgánica en los contenidos correspondientes. Por ello, la violación de la reserva de ley orgánica por la ley ordinaria, es una vulneración del artículo 151 de la Constitución Política...”*

*La ley orgánica del presupuesto podrá ser reformada por el Congreso cuantas veces éste lo estime conveniente, cumpliendo el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para los proyectos de leyes orgánicas. Una ley nunca podrá cerrar el paso a la posibilidad de su propia reforma”*<sup>34</sup>

En lo referente al tercer punto, las **mayorías especiales** requeridas para la aprobación de una ley orgánica (consistentes en la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara)<sup>35</sup> son corolario de la especialidad de esta clase de leyes. Tiene como propósito *“la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa,”*<sup>36</sup> así

<sup>30</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>31</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>32</sup> Sentencia C-849 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>33</sup> M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>34</sup> Sentencia C-077 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>35</sup> Artículo 151 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>36</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

como una mayor vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias.

Por último, en lo que tiene que ver con el **propósito de aprobar una ley orgánica**, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que *“en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”*<sup>37</sup>. Esta exigencia se orienta a resguardar la transparencia en el debate democrático, y por medio de ella, se garantiza el control político de los ciudadanos a sus autoridades así como el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (CP arts. 2 y 40).

Con respecto de este último requisito, la jurisprudencia constitucional ha establecido que debe existir en la aprobación de normas orgánicas un *“propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, **la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes.** En consecuencia, el trámite para la aprobación, modificación o derogación de una ley orgánica debe cumplir necesariamente con los cuatro requisitos antedichos por las razones ya señaladas.”*<sup>38</sup> (Subraya fuera de texto)

Dijo la Corte igualmente: *“Esta condición de exigir desde el comienzo claridad sobre la intención del legislador de dar un tratamiento de ley orgánica, consulta postulados de transparencia del proceso legislativo como resultado del principio democrático. En la medida en que haya claridad de propósitos del proceso legislativo, se respeta el derecho de la población a ejercer control político directo sobre sus autoridades y se preserva el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (C.P., arts. 2º y 40).”*<sup>39</sup>

En consecuencia, el trámite para la aprobación, modificación o derogación de una ley orgánica debe cumplir necesariamente con los cuatro requisitos antedichos por las razones ya señaladas.

#### **2.4.4. Modificación de las leyes orgánicas: soluciones jurisprudenciales a los cargos por violación de la reserva de ley orgánica**

---

<sup>37</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-1246 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>38</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>39</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

**2.4.4.1.** Esta Corporación ha estudiado en diversas oportunidades el cargo por infracción a la reserva de ley orgánica a través de leyes ordinarias, que no cumplen con los requisitos propios de tal clase de leyes, anteriormente señalados. En los casos sometidos a su consideración, la Corte Constitucional ha tomado varias posturas: **(i)** ha entendido que ciertas normas ordinarias modifican una ley orgánica sin cumplir los requisitos que la jurisprudencia ha previsto para ello y por ende, devienen inconstitucionales, **(ii)** ha estimado que no se vulnera la reserva de ley orgánica puesto que la norma expedida para modificar una regla orgánica anterior respeta los requisitos de tal clase de normas especiales, **(iii)** ha señalado que las normas que supuestamente se señalan como de reserva orgánica no tienen ese carácter y pueden modificarse por normas ordinarias, **(iv)** ha decidido inhibirse por la ineptitud de los cargos propuestos por el demandante.

**2.4.4.1.1.** En primer lugar, esta Corporación ha declarado la inexecutableidad de aquellas normas que no satisfacen los requisitos establecidos en la jurisprudencia para la expedición y modificación de leyes orgánicas.

Por ejemplo, en la Sentencia **C-432 de 2000**, se demandó la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley 344 de 1996,<sup>40</sup> pues el actor estimaba que la norma acusada (que revestía el carácter de ordinaria) había modificado la ley orgánica de presupuesto (concretamente el artículo 69 de la ley 179 de 1994). En este fallo, la Corte Constitucional encontró que efectivamente se había transgredido la reserva de ley orgánica y declaró que:

*“[n]o se requieren profundos análisis para concluir que la ley 344 introdujo una modificación sustancial a la forma de calcular el presupuesto de estas entidades (...) Y, es en este punto, en donde radica la vulneración del artículo 151 de la Constitución. Hay que observar, que la modificación no es, como lo dice el señor Procurador, un desarrollo de la disposición de la que obra (sic) en la ley orgánica, pues, como se vio, en el artículo 21 se consagró en los incisos 2º, 3º y 4º, un cambio sustancial, lo que, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional de las leyes orgánicas deviene en la inexecutableidad de tales incisos, pues, sólo mediante una ley orgánica era posible establecer estas modificaciones.”<sup>41</sup>*

Así, la Corte ha estimado que cuando una ley ordinaria realiza una modificación sustancial a una norma de carácter orgánico, la primera deviene inconstitucional.

---

<sup>40</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones."

<sup>41</sup> Sentencia C-432 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

En idéntico sentido, se pronunció esta Corporación de cara al análisis del proceso que culminó en Sentencia **C-795 de 2000** en el cual le correspondió determinar si la adjudicación de competencias en materia de ordenamiento territorial, entre las distintas entidades y niveles territoriales, llevada a cabo por la ley ordinaria (Ley 388 de 1997, art. 7°)<sup>42</sup> era conforme o no a la Constitución Política. La Corte concluye que *“el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial”*<sup>43</sup> por cuanto que debe entenderse que forma parte de dicha norma orgánica no solamente los contenidos que textualmente la propia Carta indica que deben ser deferidos al legislador orgánico, sino que además debe complementarse con una interpretación sistemática y finalística, a partir de la cual se entiende que el Constituyente *“ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial”*.<sup>44</sup>

Partiendo de lo anterior, una vez aclarado que el contenido de la ley demandada era de reserva de ley orgánica, coligió que *“la norma demandada es inconstitucional por haber quebrantado el artículo 288 de la C.P., como quiera que se ocupó de una materia reservada por la Carta a un tipo especial de ley. Sobra agregar que la Ley 388 de 1997, independientemente del quórum con el que fue finalmente aprobada, no se presentó como ley orgánica de ordenamiento territorial.”*<sup>45</sup>

**2.4.4.1.2.** En segundo lugar, en otros eventos la Corte Constitucional ha constatado que se cumplen los requerimientos previstos por la jurisprudencia para modificar leyes orgánicas y, en este sentido, resultan conformes al ordenamiento Superior. Ejemplo de ello es la Sentencia **C-540 de 2000**, la Corte debió analizar la demanda contra la Ley 617 de 2000 por vicios de trámite en su formación, al haberse tramitado en primer debate (el proyecto de ley que dio origen a tal norma) en las comisiones primeras permanentes de Cámara y Senado y no en las comisiones cuartas, en las que, según el demandante, debía haberse aprobado por tratarse de una norma que modifica la ley orgánica de presupuesto.

---

<sup>42</sup> *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 (1), y la Ley 3ª de 1991 (2) y se dictan otras disposiciones”*

<sup>43</sup> Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> *Ibíd.* M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Continúa la Corte: *“Se ha advertido, a propósito de las leyes orgánicas, que, junto a los requisitos relativos a la existencia de un quórum cualificado y de una materia específica, debe concurrir también el propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes. En modo alguno, la ley analizada se ajusta a los requisitos que deben cumplir las leyes orgánicas”*.

Empero, la Corte no comparte la argumentación del actor en tanto considera que la asignación de competencias a cada una de las comisiones constitucionales permanentes no debe ser inflexible y en muchos casos, la distribución de las competencias es aproximada. De ahí que, en esta materia deba aplicarse un control de constitucionalidad flexible.<sup>46</sup> De esta forma, infiere que no se presenta un vicio de trámite al existir una duda razonable<sup>47</sup>, respecto de en qué comisión permanente debe iniciarse el trámite de un proyecto de ley sin importar incluso si se trata de una ley orgánica. Si esta duda no puede ser resuelta mediante el principio de especialidad, debe resolverse de acuerdo con la asignación del Presidente de la respectiva Cámara, al tenor de lo preceptuado en la Ley 3ª de 1992.

En este mismo fallo (C-540 de 2001), se esgrimía en la demanda la inconstitucionalidad de algunos apartes acusados por no haber ellos cumplido el trámite requerido para una ley orgánica. Allí, esta Corporación indicó que una ley puede integrar en un solo texto normas de ley ordinaria y normas de ley orgánica, siempre y cuando exista entre ellas una conexidad temática razonable. Igualmente, verificó que concurrieran los requisitos necesarios para la aprobación de normas orgánicas: finalidad, materia, mayorías especiales y propósito legislativo especial. Sobre esta última exigencia, estimó que algunas expresiones dentro del trámite legislativo constataban la voluntad de aprobar una ley orgánica. Los requisitos señalados fueron: (i) que en el título de la ley se señaló que se pretendía adicionar la ley orgánica de presupuesto, (ii) los informes de la Secretaría General de Cámara y Senado respectivamente que indicaban que se estaba aprobando una ley orgánica.<sup>48</sup>

En otra decisión, la Corte determinó en Sentencia **C-600A de 1995**<sup>49</sup> que las normas acusadas habían seguido el trámite propio de las leyes orgánicas, y por tanto, declaró su exequibilidad. A este respecto, cabe indicar que la Corte encontró satisfecho el requisito del propósito legislativo especial toda vez que, durante el trámite legislativo se modificó el nombre del proyecto de ley, añadiéndole la palabra “*orgánicas*” en atención a la clase de normas que se dictarían en tal norma.<sup>50</sup> De esta modificación, la Corte pudo concluir que el Congreso quiso darle jerarquía orgánica a la ley acusada.

---

<sup>46</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>47</sup> *Ibid.* Esta duda razonable consiste para la Corte en: “que el proyecto de ley objetado, se refiere a asuntos que son de la incumbencia tanto de las comisiones primeras como de las terceras constitucionales permanentes de las cámaras legislativas”

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>50</sup> El proyecto de ley se titulaba “Proyecto de ley por el cual se reglamentan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” y pasó a denominarse “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la

Por otra parte, en este mismo fallo esta Corporación estimó que la vulneración de la reserva de ley orgánica no es un vicio de forma sino una falta de competencia del Legislador. Frente a este aspecto, la Corte sostuvo:

*“Se viola la reserva de ley orgánica cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas. (...)*

*La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica. (...)*

*Por consiguiente, la violación de la reserva de ley orgánica no es un vicio de forma que pueda caducar, pues una interpretación sistemática del párrafo del artículo 241 y del ordinal 3º del artículo 242 lleva a la conclusión que solamente caducan los vicios de procedimiento que sean subsanables. Y es obvio que no es subsanable que se vulnere la reserva de ley orgánica, pues ello implica un desconocimiento de la organización jerárquica de las leyes establecida por la Constitución, lo cual constituye, sin lugar a dudas, una violación material de la Carta.”<sup>51</sup>*

**2.4.4.1.3.** En tercer lugar, este Tribunal Constitucional ha declarado que las normas analizadas en dichos casos no modifican normas que revisten reserva de ley orgánica, pues simplemente son reglas ordinarias.

A modo de evidencia, en la Sentencia **C-1246 de 2001**<sup>52</sup>, la Corte se enfrentó a la cuestión de si el proyecto objetado por el Presidente había sido o no tramitado como ley orgánica y si, además, creaba una excepción a la ley orgánica de presupuesto.<sup>53</sup> Al respecto, se determinó que el proyecto de ley objetado no tenía vocación de ley orgánica por varias razones. Para ello, se tuvo en cuenta que en el trámite legislativo<sup>54</sup>

---

Constitución Política, se distribuyen recursos de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

<sup>51</sup> Sentencia C-600 A de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>52</sup> M.P. Rodrigo Uprimny Yepes

<sup>53</sup> Sentencia C-1246 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes

<sup>54</sup> *Ibíd.* La Corte afirmó sobre este particular: “La exposición de motivos, así como las ponencias presentadas en las diferentes instancias, de las cuales la Sala ha hecho referencia anteriormente, lo demuestran con absoluta claridad, pues en ningún momento este fue un punto de discusión o análisis.”

nunca se discutió el carácter de especialidad de tal norma, así como que el proyecto no cursó su trámite en las comisiones cuartas permanentes que tienen asignada la competencia para la aprobación de normas orgánicas según la Ley 3ª de 1992. Por consiguiente, esta Corporación determinó que al no cumplirse el requisito de existir un propósito de aprobar una ley orgánica explicado en un aparte anterior, no era necesario analizar siquiera el cumplimiento de los demás requisitos, pues sin importar la aprobación por mayoría absoluta, no cumplía la norma objetada las exigencias para considerarse como ley orgánica.<sup>55</sup> Sin embargo, estimó la Corte que el proyecto de ley objetado no introdujo excepciones a la ley orgánica del presupuesto, sino que se limitaba a interpretar auténticamente un contenido normativo que no era de carácter orgánico. Se estableció que *“el contenido interpretado, si bien hace referencia a un concepto definido por una norma orgánica, no se encontraba incorporado en una ley orgánica ni tenía la jerarquía propia de esas normas. Ese contenido interpretado hacía parte de una ley ordinaria y tenía efectos sólo para esa ley, por lo cual bien podía ser modificado o interpretado por una ley ordinaria posterior, por tratarse de normas de la misma jerarquía.”*<sup>56</sup> En conclusión, no se transgrede la reserva de ley orgánica prevista en la Constitución cuando el Legislador interpreta auténticamente una disposición incorporada en una ley orgánica que reviste el carácter de norma ordinaria. No obstante lo anterior, valga mencionar que, frente a las alegaciones de algunos intervinientes estableció la Corte que no puede una ley ordinaria establecer excepciones que limiten el alcance de una norma orgánica.

En esta misma línea, se pronunció el Tribunal Constitucional en providencia **C-289 de 2014**<sup>57</sup>, en el sentido en que la norma demandada en aquella ocasión resultaba conforme a la Constitución toda vez que no modificaba una norma protegida por reserva de ley orgánica. A este respecto, la Corte sostuvo:

*“El anterior análisis normativo conduce a la Sala a concluir que los contenidos normativos acusados (artículos 24 y 25 -parciales- de la Ley 1607 de 2012), no tienen la virtualidad de modificar los preceptos del Estatuto Orgánico del Presupuesto señalados como infringidos, comoquiera que no alteran la naturaleza parafiscal que las norma orgánica adscribe a los aportes que a través de sus nóminas realizan los empleadores al SENA, al ICBF y al Sistema de*

---

<sup>55</sup> *Ibíd.* “Así, la ausencia de un requisito propio de las leyes orgánicas (propósito legislativo), desvirtúa la posición del Congreso, cuando afirma tácitamente haber aprobado, por medio del procedimiento apropiado, una excepción a la ley orgánica de presupuesto. No es necesario entonces entrar a analizar el cumplimiento de los demás requisitos, como la aprobación con mayorías calificadas, pues es claro que el proyecto objetado es una ley ordinaria, y no podía entonces introducir excepciones a la ley orgánica de presupuesto.”

<sup>56</sup> *Ibíd.*

<sup>57</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

*Seguridad Social en Salud. Estos continúan teniendo carácter obligatorio, y sometidos al ejercicio del poder coercitivo del Estado; afectan a un determinado y único grupo social o económico, se utilizan para beneficio del propio sector, y se incorporan al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, en tanto que su recaudo se efectúa por los órganos encargados de su administración...<sup>58</sup>*

*Se observa así mismo que los preceptos acusados, sí modifican el numeral 4° del artículo 39 de la Ley 79 de 1979, y el mismo numeral del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, normas éstas relativas a la conformación del patrimonio del ICBF y del SENA, respectivamente. No obstante, se trata de preceptos de naturaleza ordinaria, que bien podrían ser modificadas por una norma de la misma naturaleza como son los artículos 24 y 25 de la Ley 1607 de 2012. Por las razones expuestas la Corte declarará la exequibilidad de los incisos primero y tercero del artículo 24, y de los incisos primero y segundo del artículo 25, ambos de la Ley 1607 de 2012, exclusivamente por el cargo analizado, en la medida que no se advierte vulneración al artículo 151 de la Constitución Política.”<sup>59</sup>*

Así mismo, la Corte ha desestimado las acusaciones de que simples cambios de nomenclatura afecten la reserva de ley orgánica prevista en la Constitución. Efectivamente, en Sentencia **C-421 de 2012**<sup>60</sup> declaró que “[n]o existe reserva de ley orgánica para materias relativas a la nomenclatura y clasificación de cargos de las instituciones del Estado de cualquier orden”<sup>61</sup> entendiéndose que, a pesar de que cierta regulación constituya materia de reserva orgánica, esta “no se extiende a la mera denominación de los cargos de dirección o administración de dichas Áreas, reglas no esenciales que bien pueden ser modificadas por el legislador ordinario o por el Gobierno Nacional habilitado como extraordinario.”<sup>62</sup>

En otros casos, la Corte Constitucional ha decidido inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo frente al cargo por violación de la reserva de ley orgánica.

Así, por ejemplo, en la Sentencia **C-077 de 2012**<sup>63</sup>, en materia específica de ordenamiento territorial, ha considerado que hay ineptitud de la

---

<sup>58</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>59</sup> *Ibíd.*

<sup>60</sup> M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>61</sup> Sentencia C-421 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> M.P. Mauricio González Cuervo

demanda cuando el actor no precisa “la razón por la cual la disposición (...) que resulta modificada (...) es una norma cuyo contenido material reviste naturaleza orgánica.”<sup>64</sup> “En efecto, la Corte ha considerado que el criterio literal no es suficiente para determinar las materias que requieren tramitarse a través del procedimiento propio de la ley orgánica territorial”<sup>65</sup>, de ahí que la omisión del demandante en señalar cuáles contenidos materiales de la norma revisten reserva de ley orgánica, implica que se presente un fallo inhibitorio frente a este cargo.

Por último, a pesar de no referirse específicamente a la ley orgánica de presupuesto, dentro de las consideraciones generales formuladas en la Sentencia C-077 de 2012, la Corte afirma: “Finalmente, la vulneración de normas legales orgánicas por normas legales ordinarias que se rigen por ellas -la ley orgánica de presupuesto por la ley anual de presupuesto, por ejemplo-, constituye una violación del mandato constitucional que consagra la sujeción de la legislación ordinaria a la legislación orgánica en los contenidos correspondientes. Por ello, la violación de la reserva de ley orgánica por la ley ordinaria, es una vulneración del artículo 151 de la Constitución Política.”<sup>66</sup>

## 2.5. OBJETO Y FINALIDAD DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO

2.5.1. Los artículos 345 a 355 Superiores<sup>67</sup> regulan lo concerniente al presupuesto. Dentro de dicha regulación se encuentra específicamente la

---

<sup>64</sup> Sentencia C-077 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> Sentencia C-077 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>67</sup> Sentencia C- 1064 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño: “En el proyecto de ley de apropiaciones [no es posible] incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo (artículo 346 C.P.)

- El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (artículo 347 C.P.)
- Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (artículo 347 *Ibíd.*).
- La ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza (artículo 350 C.P.).
- El Congreso no puede “aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo” (artículo 351, inciso 1, C.P.). En cambio, el Congreso “podrá eliminar y reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno”, con las excepciones que señala el artículo 351 en su inciso segundo.
- Recibido el proyecto respectivo en el Congreso, corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos tanto del Senado como de la Cámara discutirlo y aprobarlo en primer debate, para lo cual la Constitución las autoriza sesionar conjuntamente (artículo 346 inciso 2 C.P.).
- Si el Congreso no expide el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno en los términos señalados por el artículo 347 Superior, y si el gobierno no lo presenta dentro del plazo constitucional, regirá el del año anterior. Pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio (artículo 348 C.P.).”

materia de la Ley Anual de presupuesto o Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones; en ella, se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos del Estado para la respectiva vigencia fiscal anual, comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre, la que, además, debe ser aprobada por el Congreso de la República y guardar correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

**2.5.2.** Con respecto al objeto de la Ley Anual de Presupuesto, la Sentencia **C-1064 de 2001**<sup>68</sup>, señala que esta normativa es un reflejo de la realidad social y económica, como también de las políticas del Estado para responder a esa realidad; en donde el presupuesto es una especie de “(...) *contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo, tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.*”<sup>69</sup>

En particular, acerca de la función democrática que cumple la regulación sobre el presupuesto, en esta misma Sentencia se expuso:

*“...define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales...”*<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño.

<sup>69</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 1064 de 2001. MPs. Dr. Manuel Jose Cepeda Espinosa y Dr. Jaime Córdoba Triviño”.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

De lo anterior, la Corte concluye que la función administrativa y política del presupuesto no es incompatible con su carácter de herramienta macroeconómica.

Así, el presupuesto es el resultado de un debate democrático, plasmado en una ley, por medio del cual se pretende responder a la realidad económica y a las necesidades sociales de los colombianos. De allí que, su elaboración es un acto en el que participan tanto la rama ejecutiva como la rama legislativa. La primera cumple la función de elaborar y presentar el proyecto y la segunda desarrolla la tarea de deliberar y expedir la ley sobre la materia dentro de los tres primeros meses de cada legislatura<sup>71</sup>.

**2.5.3.** De conformidad con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179*[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0179\\_1\\_994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0179_1_994.html) *- 1 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*”, el Presupuesto General de la Nación se divide en tres partes: el **presupuesto de rentas**, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal, la **ley de apropiaciones**, que autoriza los gastos y, finalmente, las **disposiciones generales**, esto es las “normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”<sup>72</sup>. Respecto a la naturaleza de las disposiciones generales, tanto la jurisprudencia como la doctrina han sostenido que tiene un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir la adecuada ejecución del presupuesto<sup>73</sup>. De acuerdo con lo anterior, las “(...) *disposiciones generales... tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir (...) mandatos legales en sentido material (...) o (...) modificar o derogar normas de carácter sustantivo (...) ni (...) desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto (...) según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, expediente D-1869, Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz*”<sup>74</sup>.

**2.5.4.** Por su parte, la Sentencia **C- 821 de 2004**<sup>75</sup>, en cuanto a la libertad de configuración legislativa en la materia, argumenta que esta se expresa alrededor de la programación, modificación y ejecución de los

<sup>71</sup> Artículo 349 de la Constitución Política

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencia C562 de 1998. MP. Dr. Alfredo Beltrán Sierra

<sup>73</sup> *Ibidem*

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> M.P. Jaime Araújo Rentería

presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Esto a su vez se ve representado en el procedimiento relativo a *“la elaboración y presentación del proyecto de ley anual de presupuesto por parte del Ministro de Hacienda; la discusión, modificación y aprobación del proyecto que le corresponde surtir al Congreso; la sanción de la ley correspondiente por parte del Presidente, y la ejecución presupuestal en cabeza de los ordenadores del gasto”*<sup>76</sup>.

**2.5.5.** Mediante una ley orgánica el Congreso establece, entre otras materias, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, lo cual requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara<sup>77</sup>. Además, este tipo de ley *“se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas”*<sup>78</sup>.

La Sentencia **C - 600A de 1995**<sup>79</sup>, señala que se estructura una violación a la reserva de ley orgánica cuando *“el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”*<sup>80</sup>. En tal sentido, dicha violación no conlleva un vicio de forma sino que trae consigo una falta de competencia, ya que el Congreso no tiene permitido tramitar y aprobar *“por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”*<sup>81</sup>.

En consecuencia, la ley ordinaria, como la que es objeto de estudio, debe sujetarse a los mandatos de la ley orgánica, por tanto, no puede derogar ni invadir la órbita de competencia de una ley de mayor nivel como la orgánica.

**2.5.6.** Ahora bien, de acuerdo con lo sostenido en esta jurisprudencia, es posible que una misma ley contenga materias orgánicas y ordinarias,

---

<sup>76</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 821 de 2004. MP. Dr. Jaime Araújo Rentería

<sup>77</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 540 de 2012. MP. Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>78</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 289 de 2014. MP. Luís Ernesto Vargas Silva

<sup>79</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>80</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 600A de 1995. MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

*“siempre y cuando éstos guarden una conexidad temática razonable”*<sup>82</sup>. Esto ha sido reiterado en Sentencias C-1187 de 2000<sup>83</sup>, C-540 de 2001<sup>84</sup>, C-617 de 2002<sup>85</sup> y C- 460 de 2004<sup>86</sup>, entre otras. Como se puede observar, la Corte señala que una ley puede contener normas orgánicas y ordinarias, siempre que atienda las siguientes cuatro condiciones: *“1ª. El respeto al principio de unidad de materia; 2ª. Que se cumplan los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo, 3ª. Que se aplique el criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica y, por lo tanto, puedan coexistir temas de leyes orgánicas siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados y 4ª. Que la aprobación de las materias de ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución Política.”*<sup>87</sup>

**2.5.7.** Ahora bien, aun cuando desde el punto de vista de la coherencia temática y sistemática interna de la Ley en la cual se inserta, *“la disposición no desconoce el principio de unidad de materia, en cambio sí lo desconoce en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, [...] otra ley vigente y de contenido permanente”*<sup>88</sup>.

En este respecto, la Sentencia **C- 006 de 2012**<sup>89</sup>, señala que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, *“una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. [Mas] en el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia [y] no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”*<sup>90</sup>.

## **2.6. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>82</sup> Ib.

<sup>83</sup> M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>84</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>85</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño

<sup>86</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra

<sup>87</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 540 de 2001. MP. Dr. Eduardo Montealegre Lynett. [Visto en Sentencia C 460 de 2004].

<sup>88</sup> Ib.

<sup>89</sup> M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>90</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 006 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa

### 2.6.1. Alcance y contenido del principio de unidad de materia en la actividad legislativa.

2.6.1.1. El artículo 158 de la Carta dispone que *“(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*, así como del artículo 169 *ibídem*, según el cual *“(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

2.6.1.2. De estos dos preceptos constitucionales surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos. En virtud de aquél, *“las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvo presente desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso.”*<sup>91</sup>

2.6.1.3. En cuanto al alcance y contenido del principio de unidad materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que éste persigue racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, *“tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada”*<sup>92</sup>. En razón de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material<sup>93</sup>, y por tanto, *no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable.”*<sup>94</sup>

La Corte ha explicado que las anteriores exigencias constitucionales *“obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone ‘darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo’”*<sup>95</sup>, y porque luego de expedida la ley, se requiere que los destinatarios tengan un mínimo de

<sup>91</sup> C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>92</sup> Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>93</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 2009. MP. María Victoria Calle Correa. La Corte ha señalado claramente que un vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia tiene carácter sustancial y, por tanto, *“no es subsanable”* (Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); y *“por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca”* (Sentencia C-531 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero). Ver además las Sentencias C-256 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz, C-006 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett, C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, C-120 de 2006. MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-506 de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-211 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis, C-214 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis y C-230 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>94</sup>C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>95</sup> Ver *ibídem*

certeza sobre la coherencia interna sobre las obligaciones que de ella se derivan.<sup>96</sup> Sobre el particular dijo la Corporación:

*“asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.*<sup>97</sup>

**2.6.1.4.** De otro lado, la Corte ha señalado que, al analizar el vicio por unidad de materia y en aras del respeto al principio democrático, el análisis de la conexidad no debe ser excesivamente rígido y en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene<sup>98</sup>.

Al referirse a la **conexidad temática**, esta Corporación ha estimado que para *“la determinación del núcleo temático con el cuál debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias- o al título de la ley”*<sup>99</sup>. En relación con la **conexidad teleológica**, se ha considerado que *“estos mismos instrumentos permiten buscar los fines buscados por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompañan con la disposición*

---

<sup>96</sup> Cfr. *ibidem*

<sup>97</sup> Sentencia C-714 de 2008. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>98</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>99</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta ocasión se decidió que el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, ley de descongestión judicial, la cual, entre otras medidas, comprendió la asignación de competencias a las Superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria -en títulos separados-, no vulneraba el principio de unidad de materia, toda vez que, simultáneamente, en título común a todas ellas se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. En consecuencia, consideró la Corte, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria. En el mismo sentido, resolvió esta Corporación en la Sentencia C-309 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño.

*acusada. Finalmente, a través del criterio sistemático se realiza un análisis en conjunto de la normatividad.”<sup>100</sup>*

En cuanto al nivel de escrutinio, se ha estimado que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el análisis de constitucionalidad “*no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.*”<sup>101</sup>

En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que el principio de unidad de materia no implica que una ley no pueda referirse a diferentes asuntos, sino que entre ellos debe darse una relación de conexidad objetiva y razonable<sup>102</sup>.

Así pues, esta Corporación ha rescatado el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En este sentido, por ejemplo, ha vertido los siguientes conceptos:

*“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. **Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo** pues lo que impone el principio de*

<sup>100</sup> C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>101</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>102</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

*unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable*<sup>103</sup>. (Negritas y subrayas fuera del texto original).

Y en el mismo orden de ideas, agregó:

*“(...) para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley*<sup>104</sup>”<sup>105</sup> (Negritas y subrayas fuera del original).

## **2.6.2. Requisitos especiales cuando se analiza el principio de unidad de materia en las Leyes Anuales de Presupuesto.**

**2.6.2.1.** De igual manera, la jurisprudencia ha desarrollado unos requisitos especiales cuando se analiza el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto. Lo anterior, por cuanto la materia de la ley

<sup>103</sup> Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.)

<sup>104</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil. El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón.

<sup>105</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1025 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

anual de presupuesto está definida de forma expresa por la Norma Superior. En tal medida, la libertad de configuración del legislador se encuentra limitada por las restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto.

La Corte Constitucional ha reconocido que *“la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo.”*<sup>106</sup>

Por lo anterior, la jurisprudencia ha considerado que el principio de unidad de materia adopta ciertas particularidades, por cuanto el alcance normativo de la disposiciones generales de una ley de presupuesto *“debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”*.<sup>107</sup>

Así, entonces se ha considerado que se viola el principio de unidad de materia cuando: (i) se incluye una norma cuyo objeto no tiene ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), (ii) no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y (iii) supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal). Bajo estos criterios, se ha hecho un análisis de los problemas jurídicos puestos a consideración.<sup>108</sup>

En efecto, *“en la medida en que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución Política, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas”*.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). La sentencia retoma la jurisprudencia constitucional en la materia. Ha sido reiterada en diversas ocasiones; por ejemplo, en la sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería).

<sup>107</sup> Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>108</sup> Ver Sentencia C-006 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>109</sup> Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se consideró “[...] importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las leyes de presupuesto son utilizadas para regular múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas en ocasiones leyes ómnibus, en Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna incidencia fiscal. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual-o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto-, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando

**2.6.2.2.** La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. En la Sentencia C-006 de 2012<sup>110</sup>, se refirió un listado de situaciones en las que se ha considerado que se ha transgredido el principio de unidad de materia en los casos de leyes anuales de presupuesto: *“(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994;<sup>111</sup> C-177 de 2002);<sup>112</sup> (ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);<sup>113</sup> (iii) cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza*

---

se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, la práctica de incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.” La Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 844 de 2003, por cuanto no fue expedido de acuerdo con los procedimientos establecidos para las leyes estatutarias.

<sup>110</sup> M.P. María Victoria Calle

<sup>111</sup> Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell). En este caso se estudió una norma que modificaba el ámbito de protección del derecho de seguridad social de los congresistas, mediante una Ley que modificaba el presupuesto de rentas y recursos de capital. La norma decía: “*Artículo 14.* En ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 150 de la Constitución Política al Congreso Nacional, interpretase con autoridad el Artículo 17 de la Ley 04 de 1992 para los efectos de lo previsto en los Decretos 801, 802, 1076, 1303 de 1992 y de los que los modifiquen o sustituyan en el sentido de que para la liquidación de pensiones, reajustes, sustituciones, cesantías y derechos salariales, deben tenerse en cuenta dietas, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud y demás primas que constituyan el último ingreso mensual promedio del Senador o Representante en los últimos seis (6) meses de servicio al Congreso Nacional y surten efectos fiscales a partir del 1o. de enero de 1992.” Al respecto la sentencia dijo, entre otras cosas: “[...] la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la Ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.”

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Dijo la sentencia al respecto: “En la medida en que es una norma que se orienta a la definición del régimen jurídico de la partida presupuestal apropiada en el primer inciso de la misma disposición, tiene una evidente relación de conexidad temática y sistemática con ella y en tal virtud no desconoce, por este aspecto, el principio de unidad de materia. A pesar de lo anterior, es decir, a pesar que desde el punto de vista de la coherencia temática y sistemática interna de la Ley en la cual se inserta, la disposición no desconoce el principio de unidad de materia, en cambio sí lo desconoce en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, como antes quedó demostrado, otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. No obstante que la unidad de materia es asunto que, como lo ha hecho ver la jurisprudencia constitucional, debe ser examinado dentro criterios de laxitud a fin de no anular el principio democrático, en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente. || Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso *sub examine* rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes. Por la naturaleza del asunto que regula, sus efectos afectan vigencias futuras. En tal virtud, desconoce específicamente lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 11 de 1996<sup>112</sup> – Estatuto Orgánico del Presupuesto –, norma que por su naturaleza orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 626 de 2002. Por lo anterior, prospera el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de anualidad tributaria.”

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil). En este caso se resolvió declarar parcialmente exequible el artículo 11 de la Ley 779 de 2002 [‘Exceptúase de cualquier tasa,

*es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006<sup>114</sup>); (iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994,<sup>115</sup> C-668 de 2006<sup>116</sup>); (v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004<sup>117</sup>)”. A continuación se refieren algunas de estas situaciones.*

---

gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación. (en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas). Entre paréntesis los apartes declarados inexecutable[s].

<sup>114</sup> Corte Constitucional, sentencia C-457 de 2006 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En este caso se resolvió declarar inexecutable el artículo 79 de la Ley 998 de 2005 porque se consideró que: “El artículo acusado, pretende prorrogar la vigencia de normas cuya naturaleza es extraña a la ley anual del presupuesto, no contiene herramientas necesarias para la ejecución del presupuesto aprobado, ni están destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal, lo que desborda las facultades del legislador. || Como surge de lo anteriormente expuesto se impone una conclusión en cuanto la norma acusada tiene contenido normativo propio, es decir su texto podría haber sido objeto de una decisión del legislador en una ley que no contuviera ninguna otra disposición, o, dicho de otra manera es una norma que por sí sola tiene autonomía. De manera pues que resulta evidente que no guarda ninguna relación con la ley 79 de 1998 de 2005 en la cual se incorporó finalmente, y, por ello, queda claro que vulnera el principio de unidad de materia expresamente establecido en el artículo 158 de la Constitución Política.” La norma decía: *Artículo 79°*. Modifíquese los artículos 1 y 11 de la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así: *Artículo 1°*. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2006, la vigencia de los artículos 1o, 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 11 y 17 de la ley 716 de 2001. || *Artículo 11. Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), con excepción del párrafo 3o del artículo 4o y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la Ley 901 de 2004 y deroga las demás normas que le sean contrarias.” La Ley 716 de 2001, que había introducido una serie de normas en materia contable, había sido prorrogada y modificada a su vez por la Ley 863 de 2003 y, posteriormente, por la Ley 901 de 2004. Ninguna de ellas Ley anual de presupuesto.

<sup>115</sup> Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell). Al respecto dijo la sentencia: “Del análisis objetivo del contenido de las disposiciones de la Ley 17 de 1992, se colige que lo regulado en el artículo 14 acusado, respecto a la fijación de precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, indudablemente constituye una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto. De esta manera, con la expedición de la norma acusada, se desconoció la unidad material de la ley, que se predica en el artículo 158 de la Constitución Política.”

<sup>116</sup> Corte Constitucional, sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería). La Corte dijo al respecto: “La norma demandada está incluida en la Ley 998 de 2005, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006, en la Parte III, denominada ‘Disposiciones Generales’, Capítulo V, denominado ‘Disposiciones Varias’, y establece que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrán los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado. || La Corte observa que de modo manifiesto dicha disposición no estima un ingreso, ni autoriza un gasto, ni constituye un instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto correspondiente a la citada vigencia fiscal, y, por el contrario, modifica o adiciona las Leyes 4ª de 1992 y 332 de 1996, con un efecto sustantivo y permanente, por lo cual vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución Política.”

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). La norma que se resolvió declarar inexecutable decía: “*Artículo 13*. Para tener derecho a la reposición de gastos electorales, los candidatos que participen en las elecciones del 26 de octubre de 2003 deberán presentar ante las Oficinas de la Registraduría donde se inscribieron, los informes públicos a que se refieren los artículos 10 y 11 del Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003 en la forma y con los requisitos que les exigió la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de la inscripción. Quienes aspiren a reposiciones mayores a cincuenta millones deberán presentar dicho informe auditado por un Contador Público juramentado, el cual deberá ser acreditado ante la Auditoría del Partido que inscribió al candidato y ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral antes de la rendición del respectivo

**2.6.2.3.** En los primeros años de vida de la Corte Constitucional se comenzó a crear jurisprudencia al respecto, así en Sentencia **C- 039 de 1994**<sup>118</sup>, dicha Corporación declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley 17 de 1992 pues determinó que su contenido, referido a la fijación condiciones concretas para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, vulneraba el principio de unidad material de la ley anual de presupuesto en tanto constituía *“una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto”*, a lo que además agregó que *“la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992”*.

Posteriormente en Sentencia **C- 402 de 1997**<sup>119</sup> la Corte afirmó, refiriéndose a las disposiciones generales contenidas en la Ley anual de presupuesto, que *“es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal”*.

En dicha oportunidad la Corporación declaró la exequibilidad del primer inciso del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, en el entendido de que era una *“norma instrumental, en la medida en que se limitó a desarrollar un mecanismo para que se aplique el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica”*, mientras que declaró la inexecutable el segundo inciso pues encontró que *“desbordó el contenido propio de una disposición presupuestal instrumental, ya que tenía un sentido normativo propio”*<sup>120</sup>, puesto que consagraba un

---

informe. Tales Contadores Públicos formarán el sistema de Auditoría Interna del respectivo Partido y cada uno de ellos será responsable solidario, junto con el candidato, de la veracidad y exactitud del informe. || También podrá presentarse el informe por la entidad u organización que el candidato haya acreditado ante la Organización Electoral para el efecto. || Recibido el informe la Registraduría lo remitirá al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para los efectos del reconocimiento y pago de la reposición. Dicho pago deberá hacerse dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha de presentación del informe, salvo que el Fondo Nacional encuentre inconsistencias o violaciones que hagan necesaria la extensión de dicho término o la negación de la reposición. || La reposición de los gastos electorales se hará a través de los Partidos y Movimientos políticos con Personería Jurídica o grupos significativos de ciudadanos que inscribieron la respectiva lista, pero estos, sus representantes, Tesoreros o Auditores no tendrán responsabilidad sobre los informes que rindan los candidatos.” La norma había sido incluida en la Ley 844 de 2003, por la cual se efectuaron modificaciones a la vigencia fiscal de 2003.

<sup>118</sup> M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>119</sup> M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>120</sup> Tal y como se extrae de la sentencia C- 402 de 1997, las disposiciones generales contenidas en la ley de presupuesto anual, se consideraban puramente instrumentales, por lo que debían estar rigurosamente atadas a

régimen de responsabilidad patrimonial fiscal para los funcionarios judiciales que decretaran embargos sobre los recursos presupuestales.

Un año después, la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-053 de 1998**<sup>121</sup> analizó la constitucionalidad del artículo 13 de la ley 331 de 1996, que impedía aumentar unilateralmente los costos de las plantas de personal e incrementar los salarios y prestaciones sociales a entidades descentralizadas por servicios del orden nacional y entes universitarios, por encima de los topes que fije el gobierno nacional.

Al respecto la Corte determinó que la norma demandada *“no sólo encuentra una clara relación de causalidad con la materia objeto de la ley que la contiene, en cuanto sirve a los propósitos de racionalización de uno de los principales componentes del presupuesto público, el de funcionamiento, sino que presenta una indiscutible relación teleológica con ella, dado que se constituye en un mecanismo eficaz para el cumplimiento de la funciones redistributivas que se le atribuyen al presupuesto en el Estado social de derecho”*<sup>122</sup>.

En la Sentencia **C-177 de 2002**<sup>123</sup> la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad del artículo 10 (parcial) de la Ley 626 de 2000, argumentando que aunque posee una evidente relación de conexidad temática y sistemática con la ley en la cual está inserta, desconoce el principio de unidad de materia *“en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, (...) otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. (...) Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso sub examine rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos*

---

la ejecución del presupuesto, configurándose esta característica como uno de los criterios más relevantes para determinar la vulneración del principio de unidad de materia. Así se afirma que: “el contenido propio de la ley del presupuesto, establece que éste se compone de tres partes esenciales: el presupuesto de rentas, que estima los ingresos, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las llamadas ‘disposiciones generales’, que ‘son normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.’ Esto significa que estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto”.

<sup>121</sup> M.P.: Fabio Morón Díaz.

<sup>122</sup> En dicha sentencia se menciona que “pretender que la ley de presupuesto y ley de apropiaciones no contenga elemento distinto a las cifras asignadas y apropiadas en cada rubro, denota una concepción reduccionista del tema presupuestal, el cual en el paradigma del Estado social de derecho está estrechamente relacionado con la realización de sus fines esenciales, especialmente con la reivindicación de la condición de dignidad del individuo, que sólo se logra en la medida en que a éste se le garantice la satisfacción de sus necesidades y un nivel de bienestar que le permita su pleno desarrollo; dicha concepción, además, desconoce que todas y cada una de las previsiones consignadas en la ley de presupuesto, obedecen a una regulación previa y específica de las materias que el Estado debe impulsar y financiar”.

<sup>123</sup> M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

*aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes”.*

Como se puede observar, durante este periodo jurisprudencial fueron criterios para determinar la vulneración del principio de unidad de materia respecto de la Ley anual de presupuesto, el carácter instrumental de las disposiciones generales en ella contenidas, y necesario para la ejecución del presupuesto mismo, su vigencia temporal y no vocación de permanencia, y su imposibilidad de modificar normas sustantivas<sup>124</sup>.

Más adelante, mediante la Sentencia **C-803 de 2003**<sup>125</sup> se determinó que el artículo 11 de la ley 779 de 2002 “*por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación del año 2002*” rompía con el principio de unidad de materia, en tanto que la Corte consideró que dicha disposición normativa, en cuanto atribuía, con carácter permanente, una competencia para la vigilancia fiscal sobre la gestión de la auditoría general de la nación, no guardaba relación, ni con el título de la ley, ni con su contenido material, que se limitaba a las modificaciones en la estimación de las rentas y en las partidas de gasto previstas en la ley anual de presupuesto del año 2002, así como a las disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución; ni se avenía al carácter temporal de la ley anual de presupuesto, por cuanto contenía disposiciones modificatorias del ordenamiento jurídico en materia de control fiscal.

Por su parte la Sentencia **C-668 de 2006**<sup>126</sup>, resolvió declarar inexecutable el artículo 69 de la Ley 998 de 2005, que establecía que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrían los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado, pues observó que “*dicha disposición no estima un ingreso, ni autoriza un gasto, ni constituye un instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto correspondiente a la citada vigencia fiscal, y, por el contrario, modifica o adiciona las Leyes 4ª de 1992 y 332 de 1996, con un efecto sustantivo y permanente, por lo cual vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución Política*”.

---

<sup>124</sup> Así se afirma en la sentencia C-803 de 2003: “*Desde esta perspectiva, las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto “... regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.*

*Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.”*

<sup>125</sup> M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>126</sup> M.P.: Jaime Araujo Rentería.

En 2008, mediante Sentencia **C-1124 de 2008**<sup>127</sup> de dicho año que analizó la constitucionalidad del artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, se afirmó por parte de la Corte que: *“dado que la ejecución del presupuesto -a cuyo servicio están las comentadas disposiciones generales- no tiene el alcance reducido que le asignan quienes consideran que esa ejecución es tan sólo un simple acto contable llevado a cabo casi mecánicamente, la evaluación constitucional acerca del acatamiento al principio de unidad de materia no puede ser tan estricta que por responder a una concepción superada de lo que es el presupuesto y ponga en peligro los supuestos democráticos de la ley anual y sus finalidades, pero tampoco tan laxa que, so pretexto de la ejecución presupuestal, se permita que las disposiciones generales desborden el objeto y los propósitos que inspiran su inclusión en la ley anual de presupuesto”*.

De acuerdo con lo antes mencionado, la Corte declaró la exequibilidad de la disposición demandada que ordenaba que cuando se presentaran modificaciones a los contratos de concesión que implicaran mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo pactado contractualmente, entonces se requeriría la evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en tanto que en el artículo referido, de acuerdo con la Corte *“se alcanza a percibir el vínculo de la ley anual con el tema contractual y, sin mayor esfuerzo, resulta viable concluir que ese vínculo tiene especiales connotaciones cuando se trata de contratos como el de concesión que es un importante instrumento para la realización de obras públicas cuya envergadura reclama la inversión de cuantiosos recursos”*.

La mencionada Sentencia C-1124 de 2008 es de suma relevancia pues consolida de forma definitiva una concepción más amplia del principio de unidad de materia en lo relativo a la Ley anual de presupuesto indicando aquella providencia que *“la índole de las materias incorporadas en la ley anual de presupuesto, el carácter normativo que ésta tiene y los propósitos que fundan su adopción y su ejecución, no autorizan la observancia de una concepción restringida, sino que por el contrario imponen una apreciación amplia del principio de unidad de materia”*.

Más recientemente fue expedida la Sentencia **C-006 de 2012**<sup>128</sup>, la cual analiza la constitucionalidad de múltiples artículos de la ley 1420 de 2010 señalados entre otras cosas de vulnerar el principio de unidad de materia. La Corte continúa aplicando una apreciación amplia del principio de unidad de materia, ya consolidado desde 2008, y determina

---

<sup>127</sup> M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>128</sup> M.P.: María Victoria Calle Correa.

la constitucionalidad de los artículos 6 y 48 de la mencionada ley, argumentado lo que se expone a continuación.

Respecto del artículo 6 antes anunciado, la Corte encuentra que dicha disposición posee una lógica relación de conexidad con el contenido de la Ley 1420 de 2010, *“en tanto que la realización de las operaciones sustitución de deuda pública involucran un evidente impacto económico que necesariamente debe ser regulado dentro del cuerpo normativo de la ley anual de presupuesto, toda vez que son típicamente instrumento que requieren ser dotados de una adecuada seguridad jurídica respecto del tratamiento en materia de ejecución del presupuesto”*<sup>129</sup>.

En este punto la Corte determina una relación de conexidad teleológica y temática entre el artículo analizado y la materia general propia de una ley, en la medida que aquel: *“(i) consagra una regla con un contenido directa y específicamente referido al tema presupuestal, al disponer que cierto tipo de movimientos de los recursos de capital del Estado efectuados por el Gobierno –las sustituciones en los portafolios de inversión con entidades descentralizadas- se realizarán “sin hacer operación presupuestal alguna”, es decir, no tendrán consecuencias de índole presupuestal, para los efectos contables, financieros o económicos a los que haya lugar; (ii) constituye una disposición de alcance general, en la que se autoriza al Gobierno a realizar cierto tipo de operaciones directamente referidas a las fuentes de financiación del presupuesto; y (iii) es una norma cuya vigencia es de un año y su estructura no tiene vocación de permanencia, es decir, es temporal. No se refiere, en conclusión, a materias distintas al presupuesto, o a cuestiones diferentes a garantizar la adecuada ejecución del presupuesto general de la Nación”*.

Mediante el mismo ejercicio argumentativo la Corte establece la constitucionalidad del artículo 48 de la misma ley, el cual crea una facultad en cabeza del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, para adelantar las operaciones de canje de activos fijos de su propiedad, por proyectos de preinversión e inversión en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al sistema interconectado nacional, afirmando que se trata de una *“norma que guarda relación en cuanto al tema y la finalidad con la ley anual de presupuesto, mediante la cual se busca facilitar la adecuada ejecución del presupuesto nacional, y el mejor uso de los recursos para el*

---

<sup>129</sup> Al respecto la Corte precisa que: *“una regulación integral de la ejecución del presupuesto debe involucrar tanto establecimiento de los eventos que necesariamente debe agotar el trámite de ejecución presupuestal ordinaria (ámbito positivo), como también las operaciones que se encuentran expresamente excluidas de dicho procedimiento (ámbito negativo). En caso contrario, tendría que sostenerse una interpretación equivocada del principio constitucional de la unidad de materia, que conduciría a justificar la necesidad de expedir sendas leyes de la República con destino a regular por un lado la regla general de aplicación y por el otro las excepciones a la misma”*

*cumplimiento de las finalidades públicas, de acuerdo a las reglas legales aplicables al respecto”<sup>130</sup>.*

*Cabe concluir afirmando que actualmente, “de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”<sup>131</sup>.*

### **3. CASO CONCRETO**

A juicio del accionante, la modificación introducida por el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 al artículo 12 de la Ley 179 de 1994 a través de la Ley Anual de Presupuesto, es una materia ajena a este tipo de leyes y rompe el carácter temporal de la referida normativa. Ello en desconocimiento de los artículos 158 y 349 Superiores.

También, dice, la disposición acusada desconoce que la modificación de una norma de contenido orgánico debe hacerse a través de una ley de igual jerarquía y no a través de una ley ordinaria. En este sentido, sostiene, es inadmisibles que la reforma de un contenido normativo propio de la Ley Orgánica sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, se realice a través de la Ley Anual de Presupuesto, cuando esta última está sujeta a la primera.

Se observa entonces que son dos los cargos que se presentan contra el contenido normativo del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 (i) vulneración del principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto, esto es, la incorporación en la Ley Anual de Presupuesto de una materia ajena a su finalidad y contenido; y (ii) transgresión de la reserva de ley orgánica contenida en los artículos 151 y 352 de la Constitución que ordenan un proceso legislativo reforzado respecto de las normas orgánicas.

#### **3.1. ANTECEDENTES**

*La Ley 1687 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” tuvo su origen en el Proyecto de*

---

<sup>130</sup> C-006 de 2012. M.P.: María Victoria Calle Correa.

<sup>131</sup> *Ibidem*

Ley 035 de 2013 Cámara y 028 de 2013 Senado, presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, modifica el artículo 12 de la Ley Orgánica 179 de 1994 (cabe recordar que el Decreto 111 de 1996, actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995). La reforma consiste en consagrar un procedimiento especial de control de las contribuciones parafiscales, administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica. El artículo consagra que estas contribuciones harán parte de 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. De igual manera dispone que 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.

Se procederá entonces a analizar, si su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto del año 2014, desconoce el principio de unidad de materia. En caso de que ello sea así, esta Sala se abstendrá de seguir adelante con el análisis del segundo cargo formulado por el actor en torno a la presunta transgresión de la reserva de ley orgánica, ya que la vulneración del principio de unidad de materia conlleva, la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada.

### **3.2. DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.**

**3.2.1.** Como se refirió en la parte considerativa de esta sentencia, la unidad de la temática se rompe cuando no es posible encontrar una congruencia causal, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma<sup>132</sup>. 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, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes<sup>133</sup>.

**3.2.2.** Esta Sala considera que la disposición acusada desconoce el carácter temporal pero además no contiene una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la debida ejecución del presupuesto aprobado, como lo exige el principio de unidad de materia respecto de normas que integran la ley anual de presupuesto, pues su

---

<sup>132</sup> Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>133</sup> Sentencia C-006 de 2012. M.P.: María Victoria Calle Correa.

contenido se refiere a una regulación de carácter permanente respecto a la forma de cuantificar y aprobar los recursos parafiscales administrados por órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación.

Se observa entonces que se presenta una ruptura de la unidad de materia por cuanto **(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 el cabal ejecución del presupuesto y **(iii)** las disposiciones superan las limitaciones de tiempo de las normas presupuestales.

Es oportuno reiterar que *“la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo.”*<sup>134</sup> Es por ello que en virtud del principio de unidad de materia, las disposiciones generales de una ley de presupuesto *deben “circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”*.<sup>135</sup>

Siguiendo este hilo argumentativo, 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 consagración de un procedimiento especial de control de las contribuciones parafiscales, administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación. Además, la disposición acusada, en realidad, consagra una norma a la cual debe sujetarse el Gobierno para tramitar el Presupuesto, en los casos de las referidas contribuciones parafiscales.

En este orden de ideas, la Ley Anual de Presupuesto no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de cada una de las partes que lo componen: presupuesto de rentas, ley de apropiaciones y disposiciones generales. En particular, las disposiciones generales sirven para la correcta ejecución del presupuesto y todo lo que no guarde íntima

<sup>134</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). La sentencia retoma la jurisprudencia constitucional en la materia. Ha sido reiterada en diversas ocasiones; por ejemplo, en la sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería).

<sup>135</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

relación para el logro de este propósito vulnera el principio de unidad de materia de la Ley Anual de Presupuesto.

Por lo anterior, se declarará la inexecutable del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.

Como se advirtió en precedencia, la Sala Plena se abstendrá 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 de la norma acusada.

### **3.3. NECESIDAD DE DIFERIR LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN DE INEXECUABILIDAD ADOPTADA EN ESTE CASO.**

**3.3.1.** La Corte Constitucional ha recurrido, **en forma excepcional**, a las sentencias de inexecutable con efectos diferidos cuando, si bien constata la existencia de una contradicción con la normativa superior, que impone la exclusión inmediata del ordenamiento jurídico de las normas afectadas, esta decisión genera una situación constitucionalmente peor que incide **con suma gravedad** en la vigencia de principios o derechos constitucionales especialmente protegidos en la Carta. <sup>136</sup>

**3.3.2.** En este caso particular, la Sala evidencia que la declaratoria de inexecutable, **inmediata** del artículo objeto de reproche, tendría graves efectos en materia presupuestaria, con incidencia en la administración de recursos parafiscales.

En este orden de ideas, la decisión del legislador de incorporar en la Ley Anual de Presupuesto disposiciones que modifican el contenido de una ley orgánica atiende a importantes razones que exteriorizó el legislativo en el informe de ponencia para primer debate: **(i)** garantizar la transparencia en el manejo de los recursos parafiscales por parte de organismos de carácter privado, esto es, democratizar el proceso de rendición de cuentas a la sociedad y a los directos beneficiarios sobre la administración de dichos aportes, y **(ii)** tener un mayor control sobre la administración de estos recursos públicos por parte de organizaciones del sector privado, como las Cajas de Compensación, para conocer con certeza que los mismos se inviertan en el sector para el cual fueron creados.

---

<sup>136</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2000. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamentos 16 y 17. Así, la sentencia C-221 de 1997 declaró la constitucionalidad temporal, por un plazo de cinco años, del literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986. Por su parte, la sentencia C-700 de 1999 postergó por varios meses los efectos de la declaratoria de inexecutable del sistema UPAC, mientras que la sentencia C-141 de 2001 aplazó por dos legislaturas los efectos de la inexecutable del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991.

En definitiva, la finalidad de incluir dicha disposición obedece a la necesidad de conocer con certeza todo lo atinente al recaudo por concepto de rentas parafiscales, la asignación de dichos recursos, su destinación y los resultados de la inversión de dichos aportes.

**3.3.3.** En este contexto, esta Corporación evidencia que en este momento se encuentra vigente el procedimiento consagrado en el artículo 81 de la ley acusada y por tanto, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, tienen la obligación de incorporarse 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.

**3.3.4.** Una declaratoria de inexecutable podría generar inseguridad jurídica sobre la manera en que deben incorporarse estas contribuciones parafiscales, y por tanto, resultaría prudente con las finanzas públicas mantener la disposición en el ordenamiento y ordenar su tramitación a través del procedimiento legislativo a que haya lugar, tal y como lo hizo la Corporación en la Sentencia C-818 de 2011. Allí, a pesar de aceptar la existencia de una reserva de Ley Estatutaria, se mantuvo la norma en el ordenamiento mientras se tramitaba con el procedimiento reforzado. En este orden de ideas, la declaratoria de inexecutable diferida garantiza que el Congreso discuta y apruebe esta disposición (frente a la cual el Gobierno en la exposición de motivos ha resaltado su necesidad para el buen manejo de las contribuciones parafiscales) de acuerdo con el trámite correspondiente.

**3.3.5.** En consecuencia, declarar la inexecutable pura y simple del aparte normativo acusado desconocería postulados constitucionales de gran valor como la necesidad de proteger recursos públicos, que en últimas es el objeto de las normas que el legislador pretendió incluir en la Ley Anual del Presupuesto. Por ello, se hace necesario diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo demandado.

De otro lado, y teniendo en consideración (i) que aún no ha iniciado el periodo de sesiones ordinarias del Congreso y (ii) el carácter temporal y con vigencia de un año del Presupuesto General de la Nación, se le dará al Congreso un término hasta el 31 de diciembre de 2015, para que en el Congreso de la República se le dé el trámite correspondiente. Término, además, en el cual dicha Ley Anual de Presupuesto de 2015, pierde su vigencia.

#### **4. CONCLUSIONES**

A juicio del accionante, la incorporación del artículo 81 a la Ley 1687 de 2013 en la Ley Anual de Presupuesto es una materia ajena a este tipo de leyes y rompe el carácter temporal de la referida normativa.

La Sala consideró que existió un desconocimiento del principio de unidad de materia, 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 la estricta ejecución del presupuesto y (iii) las disposiciones superan las limitaciones de tiempo de las normas presupuestales.

## 5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **la Sala Plena de la Corte Constitucional** de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

**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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Presidente

*Con aclaración de voto*

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

*Con aclaración de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

*Ausente con excusa*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

*Con aclaración de voto*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

*Con aclaración de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretario General