

Sentencia C-142/15
(Bogotá D.C., 6 de abril de 2015)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 81 y 82 de 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.*

Referencia: Expediente D-10394.

Actor: Carlos Augusto Saavedra Cabrera.

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Textos normativos demandados.

El ciudadano Carlos Augusto Saavedra Cabrera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, cuyo texto es el siguiente:

LEY 1687 DE 2013

(diciembre 11)

Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TERCERA PARTE.

DISPOSICIONES GENERALES.

(...)

**CAPÍTULO V.
DISPOSICIONES VARIAS.**

(...)

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.

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.

2. Pretensión y cargos.

2.1. Pretensión. Se solicita a este tribunal que declare la inexecutable de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, por vulnerar los artículos 151 y 158 de la Constitución. La demanda cuestiona que en una ley anual de presupuesto: Ley 1687 de 2013, dictada para una vigencia fiscal concreta: 1 de enero de 2014 a 31 de diciembre de 2014, se incluya, tanto para repetir como para modificar, el contenido de artículos que hacen parte de leyes orgánicas de presupuesto y que, por tanto, tienen vigencia permanente.

2.2. Cargo por violación del artículo 151 de la Constitución, por desconocerse la reserva de ley orgánica. Si bien una ley orgánica puede ser modificada por otra ley, siempre y cuando se cumpla con los requisitos previstos para el proceso de formación de las leyes orgánicas en el artículo 151 de la Constitución, en especial el de ser aprobada por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de ambas cámaras, en todo caso se requiere que la ley que contiene la modificación tenga una vigencia permanente, así se califique como ordinaria. La Ley 1687 de 2013, aun si fue aprobada por la mayoría prevista en el artículo 151 de la Constitución, por sus limitaciones materiales y temporales, dado que por medio de ella “*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*”, no puede modificar o repetir el contenido de normas que tienen una vigencia permanente.

2.3. Cargo por violación del artículo 158 de la Constitución, por quebrantarse la unidad de materia. Se quebranta la unidad de materia, prevista en el artículo 158 de la Constitución, porque los artículos demandados no se relacionan con la Ley 1687 de 2013, en la medida en que, por ser normas destinadas a tener vigencia permanente, dado que su contenido está

previsto en varias leyes orgánicas, no pueden tener relación con una ley que sólo está llamada a regir durante la vigencia fiscal que va del 1 de enero de 2014 al 31 de enero de 2014.

3. Intervenciones.

3.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: inhibición y, en subsidio, exequibilidad. Afirma que la demanda carece de aptitud sustancial, pues se limita a plantear generalidades, sin aludir a las normas acusadas y sin mostrar cómo éstas vulneran la Constitución. Considera que la demanda no satisface los mínimos argumentativos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Si, a pesar de todo, se hace un análisis de fondo, sostiene que *“la ley orgánica formalmente ha sido objeto de modificación pero en absoluto sustancialmente”*. Así, pues, que si bien *“el actuar del legislador podrá calificarse a lo sumo de antitécnico en tanto no es lo más ideal que el legislador busque sofisticar su propia voluntad a partir de enunciados normativos más precisos incorporados en el articulado de una Ley Orgánica”*, en todo caso no se puede *“tachar tal proceder de inconstitucional, pues tal como se muestra el mandato del legislador orgánico en ninguno de los casos ha sido objeto de contradicción”*.

3.2. Intervención del Ministerio de Salud y Protección Social: exequibilidad. Reitera los argumentos dados en la intervención que hiciera en el Expediente D-10125, para señalar que las normas demandadas, en rigor, no modifican las normas orgánicas, sino que se limitan a adicionarlas. Considera que la sujeta materia de la adición no es de aquellas reservadas a una ley orgánica, por lo cual es viable su inclusión en una ley ordinaria. En todo caso, pese a que se podía tramitar como ley ordinaria, el Congreso tramitó los artículos demandados con arreglo al procedimiento previsto para leyes orgánicas. A partir de la Sentencia C-1246 de 2001, destaca los siguientes elementos: (i) el fin de la ley es dar cuenta con la máxima transparencia cuánto se recauda por concepto de rentas parafiscales, cómo se asignan estos recursos, a qué propósitos y con qué resultado; (ii) su contenido se refiere a la definición, manejo, administración y ejecución de recursos parafiscales por órganos que están dentro del presupuesto general de la Nación y por órganos que no están dentro de él; (iii) el proyecto fue aprobado por la mayoría absoluta de ambas cámaras; (iv) el propósito explícito del legislador fue el de incorporar las normas demandadas dentro de las normas orgánicas de presupuesto. Por lo tanto, considera que las normas demandadas, según lo previsto en la referida sentencia, adquieren la condición de normas orgánicas y, en consecuencia, no habría vulneración de la Carta.

3.3. Intervención de la Universidad del Rosario: inexequibilidad. Sobre la base de considerar que las leyes orgánicas tienen superioridad jerárquica frente a las leyes ordinarias, en tanto las primeras regulan el proceso de formación de las segundas y sirven como parámetro para su control, afirma que *“ninguna ley ordinaria puede estar en condiciones de modificar o abrogar lo que disponga la ley orgánica, porque tal pretensión indefectiblemente conlleva la vulneración de la Constitución –artículos 151 y 352-, los cuales disponen lo que ha de ser materia de ley orgánica y lo que en particular atañe a la ley orgánica del presupuesto público”*. Agrega que si bien algún sector de la doctrina defiende la posibilidad de que la ley anual de presupuesto pueda incluir disposiciones con vocación de permanencia, que deroguen, modifiquen o adicionen normas sobre finanzas públicas, siempre que se demuestre la relación de éstas con el presupuesto, *“esta situación solo es viable, siempre y cuando no modifiquen ni adicionen el ordenamiento propio de la reserva de ley orgánica”*.

3.4. Intervención de la Universidad Externado de Colombia: exequibilidad. Reitera lo dicho en el Expediente D-10125, respecto de la demanda de inconstitucionalidad contra una expresión contenida en el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, en el sentido de que las normas demandadas están dentro del margen de configuración del legislador. Su análisis, que se basa en la Sentencia C-006 de 2012, señala que en este caso, pese a la circunstancia de haberse rebasado los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, no se alteró *“el contenido sustancial de la figura del aporte parafiscal”*. Las normas demandadas se limitan a hacer *“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”*. Agrega, a partir de la Sentencia C-1124 de 2008, que las normas demandadas no crean ninguna competencia nueva, pues aunque *“se hiciera uso de la exégesis más rígida, el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS- tiene entre sus funciones legales el estudio de todos los presupuestos de ingresos y gastos que componen la actividad económica del estado”*. Por último, destaca que la ley de presupuesto no es *“un simple acto condición de índole administrativo (sic.) sino un instrumento activo y dinámico por medio del cual alcanzar los fines del Estado”*.

3.5. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia: inexequibilidad. Aclara que la demanda no cuestiona el contenido material de las normas demandadas, sino la circunstancia de haber sido incluidas en una ley anual de presupuesto. En este contexto, trae a cuento las Sentencias C-177 de 2002 y C-1124 de 2008, para advertir que este tribunal tiene una *“posición*

ponderada” frente a la unidad de materia. Esta posición, cuando se trata de una ley anual de presupuesto, implica que, además de la “*necesidad de una conexión estrecha o directa*”, la norma cuestionada debe contribuir a la “*justa ejecución del presupuesto*” y no puede superar “*las limitaciones de tiempo de tales normas*”. A partir de estos elementos de juicio, concluye que:

(...) si bien puede afirmarse que las normas objeto de la discusión conservan una mínima conexión temática con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, ya que se refieren a contribuciones parafiscales y a la composición del Presupuesto de Gastos, conceptos que por su naturaleza tienen una relación indiscutible con el Presupuesto General de la Nación, y que al establecer definiciones y estar contenidas dentro de las “*disposiciones generales*”, su propósito es garantizar la correcta ejecución del presupuesto general, al pretender superar la vigencia que por su naturaleza tienen las leyes anuales de presupuesto, no conservan la mínima conexión temporal exigida. Por tanto, considero que le asiste razón al demandante al establecer que dichas disposiciones violan el principio de unidad de materia.

En cuanto al cargo sobre reserva de ley orgánica, a partir de las Sentencias C-039 de 1994 y C- 557 de 2009, concluye que:

(...) asiste razón al demandante al afirmar que la Ley 1687 de 2013, contentiva de limitaciones temporales y materiales, no puede modificar o repetir el contenido de normas que tienen una vigencia permanente, como la Ley Orgánica de Presupuesto, dado que por medio de aquella “*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*”. (...) Permitir que una Ley a la cual la Constitución Política ha dado el carácter de Orgánica, sea modificada en su contenido por una Ley de carácter ordinario y cuya vigencia es temporal, sería desconocer el carácter instrumental que cumple la Ley Orgánica en tanto es reguladora de la actividad legislativa del Congreso de la República.

3.6. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario: inexecutable. Destaca que las normas demandadas incurren en una ostensible violación de la Carta, en tanto y en cuanto, “*ninguna ley ordinaria puede estar en condiciones de modificar o abrogar lo que disponga una ley orgánica*”. Agrega que si bien en la doctrina hay dos posiciones en controversia: (i) la de que la ley de presupuesto “*tiene como único y exclusivo ámbito temático tal presupuesto y no puede, por tanto, regular otras materias así tengan estrecha relación con las finanzas públicas y con la prospectación*

de ingresos y la autorización de gastos de que se trate”; y (ii) la de que “la ley anual de presupuesto no puede limitarse al presupuesto sino incluir, en forma adicional, disposiciones con vocación de permanencia que deroguen, modifiquen o adicionen la normativa precedente en materia de finanzas públicas y, por tanto, tengan clara relación con el presupuesto”; en todo caso, ninguna de ellas sostiene, como no puede sostener, que la ley anual de presupuesto puede modificar o adicionar “el ordenamiento propio de la reserva de ley orgánica”.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: inexecutableidad.

4.1. El Ministerio Público, por medio del Concepto 5839, solicita a este tribunal que declare inexecutable los artículos demandados, por vulnerar la unidad de materia de una ley anual de presupuesto, dadas las restricciones temáticas, temporales y teleológicas que le corresponden a este tipo de ley.

4.2. Para fundar su solicitud de declaración de inexecutableidad, analiza la unidad de materia en cuanto atañe a la ley anual de presupuesto. En este análisis precisa que el presupuesto anual y sus correspondientes apropiaciones se aprueban por una ley ordinaria (art. 150.11 CP), que tiene vigencia de un año (art. 346, 347 y 348 CP) y que tanto el presupuesto como la ley de apropiaciones se elaboran sobre la base de rentas previamente establecidas por la ley (art. 338 y 346 CP). En este contexto advierte que las leyes orgánicas regulan y limitan la actividad legislativa, de tal suerte que el trámite de las leyes ordinarias debe sujetarse a lo previsto en aquellas (art. 151 CP).

4.3. A partir de las Sentencias C-177 de 2002, C-668 de 2006 y C-1124 de 2008, precisa los criterios temático, temporal y teleológico, que sirven para verificar si una ley anual de presupuesto cumple o no con la unidad de materia, en los siguientes términos:

El criterio temático circunscribe la relación de conexidad de la materia legal únicamente a los presupuestos de ingresos y gastos de la respectiva vigencia fiscal, razón por la cual no resultan de aceptación constitucional conexidades presupuestales causales, teleológicas, temáticas o sistémicas de orden genérico¹.

¹ En el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, contentiva del presupuesto anual de la Nación para la vigencia fiscal 2008, se le asignó al Consejo Superior de Política Fiscal la función de hacer la evaluación fiscal previa de las modificaciones a pactar en los contratos de concesión que implicaran mayores aportes estatales, mayores ingresos o ampliación de plazos. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1124 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), declaró executable dicha norma a partir de que el numeral 5° del artículo 26 del Estatuto Orgánico de Presupuesto expresamente permite que las leyes anuales de presupuesto le asignen funciones a ese consejo pero no en forma genérica y con vigencia indefinida, sino únicamente en relación con

El criterio temporal, por su parte, implica que el presupuesto general de la Nación se aprueba para que rija únicamente en la vigencia fiscal respectiva, que pare el caso colombiano es anual, lo que incluye expresamente las disposiciones generales de cada uno de los presupuestos. Por tanto, las normas que se aprueben en los presupuestos anuales con carácter permanente no tienen asidero constitucional.

Por último, el criterio teleológico circunscribe las disposiciones generales para cada uno de los presupuestos anuales entendiéndolas expresamente como normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal respectiva, por lo que no resultan de recibo en el campo de control constitucional las normas que no tengan esta finalidad específica.

4.4. Al estudiar las normas demandadas a la luz de los antedichos criterios, encuentra que: (i) en lo temático, no hay conexidad con la materia dominante de la Ley 1687 de 2013, en la medida en que su propósito y su contenido son inequívocos en el sentido de modificar leyes orgánicas, como normas genéricas para preparar y aprobar presupuestos, al punto de no aparecer en el proyecto original, sino haber sido *“presentados para primer debate conjunto en las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes por iniciativa de los parlamentarios ponentes²”*; (ii) en lo temporal, no hay *“legitimidad constitucional porque el origen y el contenido de tales normas son de carácter permanente en el tiempo, mientras que la vigencia de la ley referida, por su propia naturaleza y finalidad, tiene solamente vigencia anual”*; y (iii) en lo teleológico, se vislumbra que tales artículos no están encaminados a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2014, *“ya que el primero responde a una regulación general orgánica sobre contribuciones parafiscales y el segundo tiene el mismo nivel regulatorio legal que el primero con la finalidad de armonizar la preparación de los presupuestos anuales a estándares internacionales”*.

II. FUNDAMENTOS.

la ejecución presupuestal de la vigencia correspondiente: *“El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 aborda, precisamente, la modificación de los aportes, de los ingresos esperados y la ampliación del plazo tratándose de los contratos de concesión, luego es claro que su incorporación como disposición general no tiene propósito distinto a asegurar la correcta ejecución del presupuesto en lo referente a las modificaciones de los contratos de concesión que puedan tener lugar durante la vigencia fiscal de 2008”*.

² Cfr. Gacetas del Congreso números 753 y 755 de 2013.

1. Competencia.

Este tribunal es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política. En vista de que la Ley 1687 de 2013 se publicó el 11 de diciembre de 2013 y de que la demanda se presentó el 23 de julio de 2014, es decir, siete meses y doce días después, no es relevante en este caso considerar el fenómeno de la caducidad de la acción, conforme a lo previsto en el artículo 242.3 de la Constitución.

2. Cuestiones previas.

2.1. La existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.

2.1.1. En reiteradas oportunidades este tribunal³ ha definido a la cosa juzgada constitucional como “*el carácter inmutable de las sentencias de la Corte Constitucional*”⁴, valga decir, cuando se configura la cosa juzgada constitucional, porque ha habido un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad o la inexecuibilidad de determinado precepto legal, no es posible volver a ocuparse del tema⁵.

2.1.2. En la Sentencia C-052 de 2015, este tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, en los siguientes términos:

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.

2.1.3. La declaración de inexecuibilidad se fundó en la vulneración del artículo 158 de la Constitución, sobre unidad de materia. Si bien este tribunal admitió que era posible examinar también el cargo relativo a la reserva de ley orgánica, consideró innecesario hacerlo, porque el cargo sobre unidad de

³ Ver, entre otras, las siguientes Sentencias C-028 de 2006, C-061 de 2010, C-079, C-220 y C-393 de 2011, C-241, C-254 A de 2012 y C-323 de 2013.

⁴ Cfr. Sentencia C-028 de 2006.

⁵ Cfr. Sentencia C-079 de 2011.

materia conducía, por sí solo, a la declaratoria de inexecutable. En efecto, al examinar la unidad de materia en la ley anual de presupuesto, destacó que sus contenidos no pueden tener vocación de permanencia ni modificar reglas contenidas en leyes permanentes. Al examinar el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, encontró que éste busca complementar una disposición normativa que dista de contener una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la ejecución del presupuesto, sino que, por el contrario, pretende establecer una regla general y permanente sobre la manera de estimar las contribuciones parafiscales de los órganos que no son parte del Presupuesto General de la Nación.

2.1.4. La decisión de modular los efectos de la inexecutable en el tiempo, para diferirlos hasta el 31 de diciembre de 2015, se basó importantes razones constitucionales, como la protección de los recursos públicos y la seguridad jurídica en torno a la administración de dichos recursos parafiscales.

2.1.5. En vista de la existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, corresponde a este tribunal estarse a lo resuelto en la Sentencia C-052 de 2015 y limitar su análisis a la constitucionalidad del artículo 82 de la Ley 1687 de 2013, que también es objeto de demanda en este caso.

2.2. La aptitud sustancial de la demanda.

2.2.1. Dado que un interviniente asume que la demanda no es apta⁶, porque se basa en una apreciación subjetiva del actor, que plantea meras generalidades, de tal suerte que su concepto de la violación no satisface los mínimos argumentativos exigibles, ha de estudiarse, como cuestión previa, la aptitud de la demanda.

2.2.2. Corresponde destacar que, en un primer momento, la demanda fue inadmitida porque su concepto de la violación carecía de claridad, certeza y especificidad, por Auto del 22 de agosto de 2014. En su oportunidad, el actor corrigió su demanda, para precisar que ésta se dirige contra la totalidad del artículo 82 de la Ley 1687 de 2013, en la medida en éste intenta sustituir el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, que es una ley orgánica de vigencia permanente, con una norma que tiene vigencia temporal, en tanto y en cuanto hace parte de la ley anual de presupuesto. A partir de esta circunstancia, señala que sustituir o modificar leyes orgánicas no se enmarca dentro de la materia propia de las leyes anuales de presupuesto, y que, siendo la materia de las

⁶ Supra I, 3.3.

leyes orgánicas el fijar reglas para la producción de otras normas, ésta no puede desarrollarse en leyes anuales de presupuesto, cuya materia y vigencia, no son compatibles con aquella. Al analizar esta corrección, se determinó, por Auto del 3 de septiembre de 2014, que las deficiencias habían sido subsanadas y se procedió a admitir la demanda.

2.2.3. Como se acaba de ver, la demanda parte de una base cierta. En efecto, el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013⁷ dice explícitamente: el artículo 23 de la Ley 38 de 1989 “*quedará así*”; enseguida, repite el contenido original del artículo 23 de la Ley 38 de 1989, conforme a la modificación introducida por el artículo 16 de la Ley 179 de 1994⁸, y agrega un párrafo⁹. Ante esta evidencia, algunos intervinientes¹⁰ hablan de una modificación formal, sin contenido sustancial. Sea cual fuere la calificación que se haga, lo cierto es que la norma demandada sí cambia el texto del artículo 23 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 16 de la Ley 179 de 1994, al que adiciona contenido nuevo.

2.2.4. Sobre esta base cierta, sin entrar a discutir en concreto la inconstitucionalidad del contenido del artículo demandado, el actor advierte que modificar normas contenidas en leyes orgánicas por medio de una ley anual de presupuesto, desconoce la unidad de materia y la reserva de ley orgánica, en la medida en que la materia y la vigencia de la ley anual de presupuesto no corresponde a la materia y a la vigencia de la norma modificada. Como se ve, esta argumentación sigue un hilo comprensible, a tal punto que sobre él se pronuncian los demás intervinientes y el Ministerio Público, y muestra, al menos *prima facie* una posible contradicción entre las normas demandadas y los artículos 151 y 158 de la Constitución, a partir de argumentos estrictamente constitucionales. En estas condiciones genera una duda mínima sobre la exequibilidad de las normas demandadas. Por lo tanto,

⁷ Supra I, 1.

⁸ **ARTÍCULO 16.** El artículo 23 de la Ley 38 de 1989, quedará así y modificará las correspondientes enumeraciones que haya en la Ley Orgánica del Presupuesto:

"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) 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.

⁹ **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.

¹⁰ Supra I, 3.3. y 3.4.

la demanda tiene aptitud sustancial y es menester que este tribunal se pronuncie de fondo sobre ella.

2.2.5. No sobra agregar que, al analizar cargos semejantes, planteados contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, en la Sentencia C-052 de 2015, este tribunal encontró que las acusaciones sobre unidad de materia y sobre reserva de ley orgánica cumplen con la carga argumentativa necesaria, aunque a la postre su análisis sólo se centrara en la unidad de materia¹¹.

3. Problema jurídico.

Corresponde establecer si el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013, que replica y adiciona el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, para establecer que, a más tardar para la vigencia fiscal de 2016, el proyecto de Presupuesto General de la Nación deberá elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales, ¿vulnera la unidad de materia (art. 158 CP) y la reserva de ley orgánica (art. 151 CP), en razón de las limitaciones que tiene la materia y la vigencia de las leyes anuales de presupuesto? Por razones metodológicas, dado que ambos cargos guardan una estrecha relación, su análisis se hará de manera conjunta.

4. Cargos: vulneración de la unidad de materia (art. 158 CP) y de la reserva de ley orgánica (art. 151 CP).

4.1. Alcance de los cargos.

Convine reiterar que la demanda *sub examine* no cuestiona en modo alguno el contenido del artículo demandado. Se cuestiona que un artículo de una ley anual de presupuesto reproduzca y adicione contenido a un artículo que está incluido en una ley orgánica y que fue modificado por otra ley orgánica. Sobre esta base se plantea dos cargos de inconstitucionalidad: (i) reproducir o adicionar contenidos a artículos de leyes orgánicas no se enmarca dentro de la materia propia de una ley anual de presupuesto, sino que es un asunto ajeno a ella; (ii) al tener reserva de ley orgánica, las normas sobre preparación del presupuesto de rentas, éstas sólo pueden ser reproducidas o adicionadas por leyes orgánicas¹².

4.2. La unidad de materia, sus mandatos, finalidades y las formas de relación de conexidad. Reiteración de jurisprudencia.

¹¹ Supra II, 2.1.3.

¹² Supra I, 2.

4.2.1. El Título VI de la Constitución, relativo a la Rama Legislativa, trae en su Capítulo 3, sobre las leyes, una serie de preceptos que regulan su proceso de formación. Entre estos preceptos, en el artículo 158¹³, se destaca el relacionado con la unidad de materia, del cual derivan tres mandatos para el legislador, a saber: (i) *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*; (ii) si una iniciativa no se aviene con el mandato anterior, el presidente de la respectiva comisión la rechazará, siendo esta decisión apelable ante la misma comisión; y (iii) cuando se reforme de manera parcial una ley, se debe publicar en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. El primero de estos mandatos se reitera y complementa en el artículo 169 de la Constitución, que dispone: *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

4.2.2. Del primero de los mandatos antedichos surge la necesidad de que haya correspondencia lógica entre el título y el contenido de una ley, y de que las normas que la integran tengan entre sí una conexidad interna. A partir de estas necesidades, al interpretar los artículos 158 y 169 de la Constitución¹⁴, este tribunal ha destacado dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa, a saber: (i) debe definir de manera precisa, desde el mismo título del proyecto, cuáles son las materias de las que se va a ocupar; (ii) debe mantener una relación de conexidad interna entre las normas que conforman la ley, de manera tal que haya entre ellas una coherencia temática y una correspondencia lógica con su materia general. A partir de estas condiciones específicas, que se emplean a modo de parámetro del juicio, la unidad de materia se desconocería cuando se incluye en la ley normas que (i) o *“no encajan dentro el título que delimita la materia objeto de la legislación”*, o (ii) *“no guardan relación interna con el contenido global del articulado”*¹⁵. Así, pues, la unidad de materia *“No es un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado: es una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado”*¹⁶.

4.2.3. La unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo¹⁷. Frente a la coherencia, la unidad de materia propende porque el proceso legislativo siga un hilo conductor que le

¹³ Esta norma se replica, aunque de manera sintetizada, en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992.

¹⁴ Cfr. Sentencias C-390 de 1996, C-830 de 2013 y C-386 de 2014.

¹⁵ Cfr. Sentencias C-390 de 1996, C-570 de 2003, C-188 de 2006, C-812 de 2009 y C-133 de 2012.

¹⁶ Sentencia C-077 de 2012.

¹⁷ Cfr. Sentencias C-501 de 2001 y C-714 de 2008.

dé sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas e inconexas. Se busca mantener un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado y serio¹⁸. Frente a la transparencia, la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guardan relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate¹⁹.

4.2.4. En el contexto del proceso legislativo, que se caracteriza por el debate, las propuestas, las modificaciones y los ajustes a los textos normativos, no se puede asumir a la unidad de materia como una exigencia inflexible o rígida, al punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso²⁰. Tampoco se puede confundir la unidad de materia, que plantea una exigencia de orden y de coherencia, con la simplicidad temática del proyecto²¹. Al interpretar el artículo 158 de la Constitución, este tribunal ha puesto de presente que la expresión “*materia*” debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de tal suerte que “*permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley*”²². Así, pues, una misma ley puede tener varios contenidos temáticos, “*siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley*”²³.

4.2.5. Para establecer si una ley vulnera o no la unidad de materia es necesario verificar si hay una relación de conexidad entre la parte y el todo, valga decir, un vínculo objetivo entre cada parte y el tema general o materia dominante de la ley²⁴. Esta relación de conexidad puede manifestarse de diversas formas, como la causal, la temática, la sistemática o la teleológica²⁵. Por lo tanto, este tribunal ha concluido que solo “*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 sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como*

¹⁸ Cfr. Sentencias C-886 de 2002, C-230 de 2008, C-077 y C-133 de 2012.

¹⁹ Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

²⁰ Cfr. Sentencias C-796 de 2004, C-188 y C-832 de 2006, C-400 de 2010 y C-277 de 2011.

²¹ Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-992 de 2001, C-188 de 2006, C-400 de 2010 y C-077 de 2012.

²² Sentencia C-523 de 1995.

²³ Sentencia C-188 de 2006 y C-432 de 2010.

²⁴ Cfr. Sentencia C-812 de 2009.

²⁵ Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-1185 de 2000, C-714 de 2001, C-104 de 2004, C-188 de 2006, C-230 de 2008, C-486 de 2009, C-400 de 2010, C-077 y C-133 de 2012.

*inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley*²⁶.

4.2.6. Las diversas formas de relación de conexidad se describen y precisan por este tribunal²⁷ así:

(i) La conexidad *causal* se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, *“hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”*;

(ii) La conexidad *temática* alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o asunto que corresponde a una de sus disposiciones en particular, sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos;

(iii) La conexidad *sistemática* se entiende como *“la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley”*, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna;

(iv) La conexidad *teleológica* tiene que ver con la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, *“la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”*.

4.3. Metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia.

4.3.1. A partir de los anteriores criterios, este tribunal ha diseñado una metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia, que tiene dos etapas sucesivas de análisis. En la primera es menester determinar el *“alcance material o contenido temático”* de la ley que contiene la disposición demandada. En la segunda se debe verificar, de manera objetiva y razonable, si la disposición demandada tiene una relación de conexidad

²⁶ Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-778 de 2001, C-812 de 2009, C-432 de 2010 y C-077 de 2012.

²⁷ Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-992 de 2001, C-400 de 2010 y C-133 de 2012.

causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley, de tal suerte que su incorporación en el texto de esta última esté justificada.

4.3.2. Para determinar el alcance material o contenido temático de una ley, hay tres herramientas útiles, a saber: (i) los antecedentes de la ley, valga decir, la exposición de motivos del proyecto de ley, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarios y sus textos originales, modificados y definitivos; (ii) el título o epígrafe de la ley, que precisa y defina la materia a tratar; y (iii) el contexto o contenido básico de la ley que se examina.

4.3.3. Luego de fijar el alcance material o contenido temático de la ley, a partir del uso conjunto o independiente de las antedichas herramientas, según lo requiera cada caso, se puede emprender el juicio de control de constitucionalidad de la norma demandada, a fin de verificar si existe la referida relación de conexidad y, por tanto, *“definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política”*²⁸.

4.4. La materia de las leyes orgánicas. Reiteración de jurisprudencia.

4.4.1. Este tribunal, al estudiar las leyes orgánicas (art. 15 CP)²⁹, ha identificado unas características especiales³⁰, a saber: (i) reglamentan plenamente materias que gozan de una cláusula de reserva estricta; (ii) han sido dotadas de una gran estabilidad, que se refleja en los requisitos particulares para su expedición; y (iii) tienen una prevalencia y un estatus superior respecto a las leyes ordinarias. Como se advierte en la Sentencia C-1246 de 2001,

5.- Sintetizando la jurisprudencia sobre la materia puede concluirse que las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, guardan rango superior frente a las demás leyes e imponen sujeciones a la actividad del Congreso, pero no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), pues solamente organizan aquello previamente constituido en la Carta Fundamental³¹. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos

²⁸ Cfr. Sentencias C-188 de 2006 y C-133 de 2012.

²⁹ Cfr. Sentencias C-337 de 1993, C-023 de 1996, C-220 de 1997, C-275 de 1998, C-540 de 2001, C-579 de 2001, C-1246 de 2001, C-892 de 2002, C-935 de 2004, C-1042 de 2007 y C-557 de 2009.

³⁰ Cfr. Sentencia C-557 de 2009.

³¹ Cfr. entre otras, las Sentencias C-337 de 1993, C-478/92, C-546/94, C-538/95, C-442 de 2001.

finos y principios³², 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 legislativa³³.

4.4.2. En cuanto a su proceso de formación, las leyes orgánicas se destacan por su fin, su contenido, su votación y la expresión de voluntad del legislador.

4.4.2.1. Su fin es sujetar el ejercicio de la actividad legislativa³⁴, valga decir, regular la actividad legislativa del Congreso de la República sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa por la Carta Política³⁵.

4.4.2.2. Su contenido busca proteger procesos de especial importancia constitucional, como los de planeación, presupuesto, ordenamiento territorial y funcionamiento del Congreso, es decir, desarrolla la Constitución en temas específicos³⁶, de tal suerte que entre las leyes orgánicas y las demás leyes existe una relación jerárquica y competencial. En lo jerárquico las demás leyes deben ajustarse, en lo que corresponda, a lo previsto en las leyes orgánicas, al punto de que no sería aceptable en términos constitucionales que una ley ordinaria pueda modificar o derogar algún contenido de leyes orgánicas, en tanto y en cuanto *“se estaría oponiendo o contrariando los dictados de una norma jurídica ubicada en un plano superior”*³⁷. Si bien las leyes orgánicas, por razones de conexidad, pueden referirse a temas ordinarios y, a su vez, las leyes ordinarias, pueden referirse a las orgánicas, en ningún caso estas últimas pueden regular temas de reserva de ley orgánica³⁸.

4.4.2.3. Para aprobarse, un proyecto de ley orgánica requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y de otra cámara³⁹.

4.4.2.4. La expresión de voluntad del legislador de aprobar o modificar una ley orgánica, debe aparecer clara, expresa y positivamente en el trámite legislativo⁴⁰.

³² Corte Constitucional, Sentencias C-446 de 1996 y C-432 de 2000.

³³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-423/95 y C-894/99.

³⁴ Cfr. Sentencias C-540 y C-1246 de 2001.

³⁵ Cfr. Sentencia C-557 de 2009.

³⁶ Cfr. Sentencia C-1042 de 2007.

³⁷ Cfr. Sentencias C-1042 de 2007 y C-557 de 2009.

³⁸ Cfr. Sentencias C-1042 de 2007 y C-557 de 2009.

³⁹ Cfr. Sentencia C-540 de 2001.

⁴⁰ Cfr. Sentencias C-795 de 2000 y C-1246 de 2001.

4.4.3. Dados su especial rango y jerarquía, las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supralegal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso⁴¹. Así las ha empleado este tribunal en repetidas oportunidades⁴², para determinar que, si una ley ordinaria vulnera normas orgánicas a las cuales debe sujetarse, quebranta la Constitución⁴³. La doctrina pacífica y reiterada de este tribunal, para emplear las leyes orgánicas como parámetro de constitucionalidad se funda en los siguientes argumentos:

- i) la interpretación literal de los artículos 151 a 153 de la Constitución muestran con claridad que las leyes orgánicas y estatutarias se ubican en una “posición organizadora en un sistema legal que depende de ellas”⁴⁴,
- ii) la interpretación histórica de esos artículos demuestra que el Constituyente definió las leyes orgánicas como normas “de superior jerarquía, casi constitucional, de naturaleza ordenadora y autolimitante, y sin despojar a las cámaras de su potestad legislativa... imponen un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándoles límites y condicionamientos”⁴⁵, y
- iii) la hermenéutica teleológica de las normas superiores permite deducir que estas leyes especiales regulan temas trascendentales para la democracia y concretan valores y principios fundamentales para el Estado Social de Derecho, los cuales deben entenderse como una prolongación de los intereses superiores que no podían ser regulados en forma detallada en la Constitución⁴⁶.”⁴⁷

4.5. La unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto. Reiteración de jurisprudencia.

4.5.1. En varias oportunidades este tribunal ha examinado la unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto⁴⁸, de tal suerte que sobre esta

⁴¹ Cfr. Sentencia C-557 de 2009.

⁴² Cfr. Sentencias C-1175 de 2001, C-072 de 2006, C-856 de 2006, C-985 de 2006, C-315 de 2008, C-482 de 2008 y C-380 de 2008.

⁴³ Cfr. Sentencias C-283 de 1997 y C-557 de 2009.

⁴⁴ Sentencia C-337 de 1993.

⁴⁵ Referencia a la Gaceta Constitucional número 79 del 22 de mayo de 1991, contenida en la sentencia C-022 de 2004.

⁴⁶ Al respecto, ver sentencias C-025 de 1993 y C-473 de 2004.

⁴⁷ Sentencia C-034 del 2009.

⁴⁸ Cfr. Sentencias C-039 de 1994, C-685 de 1996, C-201 de 1998, C-177 de 2002, C-803 de 2003, C-1124 de 2008 y C-006 de 2012.

cuestión es posible advertir la existencia de una doctrina reiterada y pacífica, afinada en varios precedentes relevantes, como pasa a verse enseguida.

4.5.2. En la Sentencia C-039 de 1994 se declara inexecutable el artículo 14 de la Ley 17 de 1992, por la cual se modificaba el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal del año 1992, por considerar que:

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.

A la anterior consideración, debe además agregarse, 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.

4.5.3. En la Sentencia C-201 de 1998 se declara executable el artículo 48 de la Ley 331 de 1996, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal del año 1997, “*en el entendido de que se trata de una norma de carácter temporal*” e inexecutable el parágrafo de este artículo. Para llegar a esta conclusión, la Corte reitera su doctrina sobre la vigencia temporal de las leyes de presupuesto y sobre la distinción entre la ley anual y la ley orgánica de presupuesto, en los siguientes términos:

También ha dicho la Corte, que ese tipo de leyes tienen una vigencia temporal y en consecuencia, tienen limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal respectiva.⁴⁹

La Corte Constitucional ha distinguido entonces nítidamente entre la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto o ley de apropiaciones, al señalar que “...mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (C.P. art. 352), el

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994.

contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (C.P. art 346 y ss.).⁵⁰

La *ratio* de la declaración de inexecutable es la siguiente:

Se constata que la imposición de los porcentajes que contiene el párrafo de la norma impugnada, implica la creación de una norma de contenido material, que modifica y deroga disposiciones legales previas de carácter sustantivo, para lo cual el legislador carecía de competencia, pues le está vedado, a través de la ley anual de presupuesto y especialmente de las disposiciones generales de la misma, derogar o modificar legislación sustantiva. Hay pues un evidente desbordamiento de las facultades que le correspondía desarrollar al Congreso a través de la ley de apropiaciones que expidió para la vigencia fiscal de 1997, que acarrea la inconstitucionalidad del párrafo en mención, por violación, entre otros, de los artículos 346, 347, 349 y 351 de la C.P.

4.5.4. La circunstancia de la vigencia temporal de las leyes anuales de presupuesto, que es un elemento relevante para examinar la unidad de materia, se analiza en detalle en la Sentencia C-177 de 2002, en la cual se declara inexecutable el artículo 10 de la Ley 626 de 2000, por la cual se efectuaban unas modificaciones al presupuesto de rentas y recursos de capital y a la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2000. En el análisis de la vigencia de la norma demandada se fundan dos decisiones de este tribunal: la de pronunciarse de fondo sobre la demanda y la de declarar inexecutable el artículo demandado.

4.5.4.1. En este caso la demanda se presentó el 6 de agosto de 2001, es decir, después de que la Ley 626 de 2000 hubiera perdido vigencia. El razonamiento que lleva a este tribunal a afirmar su competencia y a plantear los problemas jurídicos a resolver es el siguiente:

Así las cosas, esta circunstancia debería conducir a un pronunciamiento inhibitorio por parte de la Corte Constitucional, toda vez que su competencia se circunscribe al conocimiento de las demandas que recaigan sobre normas que se encuentren vigentes en el ordenamiento.⁵¹

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996.

⁵¹ Reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha definido que en ejercicio de su función de guardar la supremacía e integridad de la Constitución, debe conocer solamente de disposiciones que estén vigentes en el ordenamiento, salvo que, si no lo están, continúen produciendo efectos. En cambio, respecto de las normas demandadas que han perdido vigencia y no continúan surtiendo efectos, o nunca los surtieron, el

No obstante, teniéndose en cuenta que uno de los cargos de inexecutableidad formulados en la presente oportunidad, aduce justamente que la disposición acusada, a pesar de pertenecer a la ley anual de presupuesto tiene vigencia indefinida pues determina una modificación permanente del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Corte entrará a hacer el examen de constitucionalidad respectivo, toda vez que la jurisprudencia constitucional tiene definido que en el caso de que la ley anual de presupuesto continúe produciendo efectos más allá del período fiscal, debe la Corte examinar de fondo los cargos propuestos en la demanda.⁵²

Adicionalmente al cargo de violación constitucional por desconocimiento del carácter transitorio de las normas de la ley anual de presupuesto, la Corte deberá estudiar si, como lo dice la actora, el inciso acusado desconoce la naturaleza propia de las disposiciones presupuestales, en cuanto no se limita a hacer una estimación de ingresos o autorización de gastos, ni es una disposición instrumental necesaria para la debida ejecución del presupuesto aprobado, sino que lo que pretende es modificar permanentemente otra disposición legal cual es el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que garantiza a todas las universidades estatales u oficiales que los aportes que reciban de los presupuestos nacional o de las entidades territoriales se incrementarán anualmente en pesos constantes.

Finalmente, deberá examinarse la acusación según la cual la modificación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que según la demandante se produce, significa un desconocimiento del principio de unidad de materia legislativa, y de la autonomía universitaria, pues tal modificación no podía adoptarse mediante una disposición incrustada en la ley anual de presupuesto.

4.5.4.2. Al examinar la vulneración de la unidad de materia en el caso, este tribunal pone de presente que la ley de presupuesto debe circunscribirse a su objeto y no prever “*regulaciones que sobrepasen temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia*”. En este contexto, destaca que la vigencia temporal de la ley anual de presupuesto está prevista expresamente en el

pronunciamento de la Corte debe ser inhibitorio por carencia de objeto. Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias C-454 de 1993, C-457 de 1993, C-467 de 1993, C-541 de 1993, C-103 de 1993, C-377 de 1993, C-047 de 1994, C-104 de 1994, C-505 de 1995, C-471 de 1997, C-480 de 1998, C-520 de 1999, y C-521 de 1999.

⁵² En este sentido se ha pronunciado la Corporación, entre otras en las sentencias C-454/93, C-457/93, C-541/93, C-047/94, C-104/94 y C-1320 /96.

artículo 11 del Decreto 111 de 1996 –compilatorio de las normas que contienen el Estatuto Orgánico del Presupuesto–, al decir que este tipo de leyes “*regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan*”. De ahí que, al aplicar la metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia, se concluya:

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 1996⁵³ –Estatuto Orgánico del Presupuesto -

⁵³ El texto del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, en lo pertinente, es el siguiente:
“**Artículo 11.** El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:
(...)”

, 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.

4.5.5. La anterior *ratio* es reiterada en la Sentencia C-803 de 2003, en la cual se declara exequible el artículo 11 de la Ley 779 de 2002, por la cual se modificó el presupuesto de la vigencia fiscal del año 2002, salvo la expresión “*en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas*”, que se declara inexecutable. Para llegar a esta conclusión, se señala que en las leyes anuales de presupuesto y en las que las modifican, hay dos tipos de disposiciones: (i) “*las que adicionan o disminuyen rentas y gastos, esto es, aquellas disposiciones por medio de las cuales se hace una estimación de los ingresos y se autorizan los gastos para la respectiva vigencia fiscal*”, y (ii) “*las que se conocen como disposiciones generales y que tienen un carácter meramente instrumental con miras a la debida ejecución del presupuesto aprobado*”. Así, pues, este tribunal precisa el alcance de la materia de la ley anual de presupuesto y sus límites en los siguientes términos:

De este modo, la materia propia de una ley anual de presupuesto es la fijación o modificación de las partidas de ingresos y de gastos y en ella quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos.

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.⁵⁴

c) 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** (Ley 38 de 1989, art. 7º, Ley 179 de 1994, arts. 3º, 16 y 71, Ley 225 de 1995 art. 1º)” (Resalta la Corte).

⁵⁴ La Corte, en Sentencia C-039 de 1994, sobre este particular expresó: “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.”

Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas⁵⁵, 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.

En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias.

4.5.6. En la Sentencia C-1124 de 2008, la mayoría de este tribunal decanta la doctrina *sub examine*, para declarar exequible el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal del año 2008. En esta sentencia se destaca que el propósito de la ley anual de presupuesto no se limita a “*estimar y determinar los ingresos fiscales, autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal y ser la condición de la ejecución presupuestal durante esa vigencia*”, sino que “*el presupuesto está dotado de un contenido material con un alcance normativo orientado al logro de finalidades macroeconómicas, a hacer efectivo el control del poder ejecutivo y a expresar el poder del Congreso de la República en asuntos económicos*”. Esta consideración sobre la materia de la ley anual de presupuesto implica que “*las condiciones de su cumplimiento y ejecución precisan de un ámbito más expandido y, por lo tanto, será mayor la cantidad de materias susceptibles de tener una efectiva conexidad material y finalística con el tema presupuestal*”. En este contexto, la *ratio* para declarar exequible la norma demandada, es la siguiente:

Por su parte, la Corte Constitucional ha reiterado que en razón de la función que cumplen las disposiciones generales, en cuanto “destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal”, “no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia” y tampoco “modificar normas sustantivas”, porque en tal caso las disposiciones generales “dejarían de ser meras herramientas para la

⁵⁵ En la Sentencia C-201 de 1998, al analizar las disposiciones de una ley anual de presupuesto que contenía la modificación de porcentajes de participación de las entidades territoriales en financiación de proyectos señaló que constituye un evidente desbordamiento de las facultades que le corresponde desarrollar al Congreso a través de la Ley de Apropriaciones la expedición de una norma de contenido material, que modifica y deroga disposiciones legales previas de carácter sustantivo. Puso de presente la Corte que el legislador carecía de competencia para ese efecto, “... pues le está vedado, a través de la ley anual de presupuesto y especialmente de las disposiciones generales de la misma, derogar o modificar legislación sustantiva”.

ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico”⁵⁶.

En lo atinente a la vocación de permanencia que el actor le atribuye al artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 conviene recordar que el presupuesto no solamente se ocupa de la fijación de los ingresos y de los gastos, sino también de la eventual y previsible “modificación de las partidas de ingresos y de gastos” y que, por lo tanto, “las disposiciones necesarias para que los presupuestos puedan hacerse efectivos”⁵⁷ no se requieren únicamente para asegurar la efectividad de las partidas fijadas, ya que la correcta ejecución del presupuesto anual también puede requerir de disposiciones generales que tornen factible el tratamiento adecuado de las modificaciones en las partidas que se presenten durante la respectiva vigencia fiscal.

El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 aborda, precisamente, la modificación de los aportes, de los ingresos esperados y la ampliación del plazo tratándose de los contratos de concesión, luego es claro que su incorporación como disposición general no tiene propósito distinto a asegurar la correcta ejecución del presupuesto en lo referente a las modificaciones de los contratos de concesión que puedan tener lugar durante la vigencia fiscal de 2008.

4.5.7. En la Sentencia C-006 de 2012, en lo relevante para este caso, se declara exequibles los artículos 6, 19 y 48 de la Ley 1420 de 2010, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal del año 2011, y se hace una recapitulación de la doctrina sobre la unidad de materia en la ley anual de presupuesto, como pasa a verse.

4.5.7.1. En cuanto al sentido de la unidad de materia de las leyes anuales de presupuesto, este tribunal:

(...) 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.”⁵⁸ En tal sentido, ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de la

⁵⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-803 de 2003.

⁵⁷ *Ibídem*.

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002. La sentencia retoma la jurisprudencia constitucional en la materia. Ha sido reiterada en diversas ocasiones; por ejemplo, en la sentencia C-668 de 2006.

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*”.⁵⁹

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.⁶⁰

4.5.7.2. La recapitulación en comento, también presenta una casuística de eventos en los cuales se encontró vulnerada la unidad de materia y de eventos en los cuales no ocurrió así. Por su pertinencia, conviene traerla a cuento *in extenso*, como se hace enseguida.

4.5.7.2.1. Los casos en los cuales este tribunal ha encontrado que la ley anual de presupuesto viola la unidad de materia, son los siguientes:

(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 1994,⁶¹ C-177 de 2002);⁶²

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004. 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 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.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994. 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,

(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);⁶³

(iii) cuando prorroga la vigencia de normas “*cuya naturaleza 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 2006⁶⁴);

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.”

⁶² Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002. 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 1996⁶² –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.”

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-803 de 2003. En este caso se resolvió declarar parcialmente exequible el artículo 11 de la Ley 779 de 2002 [‘Exceptúase de cualquier tasa, 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].

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-457 de 2006. 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 79º*. Modifíquese los artículos 1 y 11 de

(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 1994⁶⁵, C-668 de 2006⁶⁶);

(v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004⁶⁷);

la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así: Artículo 1º. 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 parágrafo 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.

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994. 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.”

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C-668 de 2006. 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.”

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004. 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 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

4.5.7.2.2. Los casos en los cuales este tribunal ha encontrado que la ley anual de presupuesto no viola la unidad de materia, son los siguientes:

- (i) una norma que ordena un trámite a los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales (C-402 de 1997);⁶⁸
- (ii) una norma que reitera los límites de las entidades públicas en manejo de personal, para impedir que se aumenten unilateralmente gastos como aumentar la planta de personal o incrementar los salarios o prestaciones sociales (C-053 de 1998⁶⁹);
- (iii) una norma que buscaba que el presupuesto de funcionamiento de una entidad autónoma (en esa oportunidad, la Comisión Nacional de Televisión) no superara su presupuesto de inversión (C-560 de 2001⁷⁰);
- (iv) una norma que establece el deber de evaluar fiscalmente, de forma

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.

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia C-402 de 1997. En este caso se consideró que el segundo inciso de la norma de la ley anual de presupuesto acusada que contemplaba una forma de responsabilidad fiscal para los jueces que decreten embargos sobre recursos presupuestales no violaba el principio de unidad de materia, pero si la regla constitucional de la inembargabilidad del presupuesto.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-053 de 1998. En esta oportunidad la Corte consideró lo siguiente: “un mandato legal que restringe las facultades de los máximos órganos de dirección de las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, y de los entes universitarios, de cualquier nivel, siempre y cuando ellos reciban del presupuesto nacional las asignaciones que requieren para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, en la medida que les impide aumentar unilateralmente los costos de las plantas de personal e incrementar los salarios y prestaciones sociales de los funcionarios de la entidad que dirigen, por encima de los toques que fije el gobierno nacional y de las asignaciones presupuestales que el legislador apruebe para el efecto en la respectiva vigencia fiscal, 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 las funciones redistributivas que se le atribuyen al presupuesto en el Estado social de derecho: el presupuesto-ha dicho la Corte-se ha convertido ‘... en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, ... [y] al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica’.”

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-560 de 2001. Aunque en este caso el principio de unidad de materia se tuvo en cuenta, el centro de la decisión se fundó en la violación o no de la autonomía de la Comisión. Para la Corte, “[...] el grado de injerencia que dispone la norma acusada en relación con la CNTV es ínfimo, pues se limita a ordenar el inicio de un programa de ajuste bajo unas pautas mínimas y perfectamente razonables, que no le impiden a dicho ente ordenar, planear, ejecutar y aun disponer de sus propios recursos. || Como puede observarse, dicho programa no afecta el núcleo esencial de la autonomía presupuestal y patrimonial de la Comisión Nacional de Televisión ni supone un ejercicio no razonable de la facultad gubernamental, tampoco afecta el manejo de partidas específicas de su presupuesto ni constituye injerencia indebida en la administración de los recursos económicos.” El Magistrado Araujo Rentería salvó su voto por considerar que sí se había desconocido dicha autonomía.

previa, acciones administrativa que pueden tener un impacto presupuestal considerable (modificaciones a contratos estatales que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo; C-1124 de 2008⁷¹);

4.5.7.3. Tanto el análisis del sentido de la unidad de materia como el de su casuística, le permite plantear a este tribunal, a modo de síntesis, que:

En resumen, 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).⁷² 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 permanentes⁷³.

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-1124 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería). La sentencia indicó que tratándose “[...] de ‘las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad’, así como de ‘las garantías a las concesiones’, el artículo 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al CONFIS, para que ‘en casos excepcionales autorice que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización’, caso en el cual ‘el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo’ del que trata el artículo 1º de la Ley 819 de 2003. || Como se ve, la atribución al órgano que tiene a su cargo la coordinación del sistema presupuestal de una facultad para realizar la evaluación fiscal previa en los casos de modificaciones a los contratos de concesión no es materia extraña a la ley de presupuesto y menos aun cuando el artículo 26 del Estatuto Orgánico expresamente prevé que, fuera de las funciones allí enunciadas, al CONFIS le corresponden ‘las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto’. || La ley anual de presupuesto puede, entonces, asignarle algunas funciones al CONFIS, tal como lo reconoció la Corte al declarar la constitucionalidad de un artículo que le atribuía la función ‘de determinar cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas, o cuáles fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional’. Precisamente con base en la disposición citada, que proviene del artículo 17 de la Ley 38 de 1989, en esa oportunidad la Corporación estimó que ‘es posible que la ley de presupuesto amplíe las funciones del Consejo’ y concluyó que, por ello, la norma estudiada no quebrantaba ‘la ley orgánica de Presupuesto, ni la Constitución’.” Las posiciones disidentes consideraron que la aplicación de los criterios jurisprudenciales había sido demasiado flexible. Dijo el Magistrado Sierra Porto en su salvamento al respecto: “Encuentro esta interpretación del alcance del principio de unidad de materia en la ley anual del presupuesto excesivamente laxa, pues por esta vía se podrían incorporar dentro de esta ley cualquier tipo de disposiciones que guarden relación con el tema ‘macroeconómico’, alusión tan amplia e imprecisa, que hace referencia a todo en general y a nada en concreto. || Por esta vía la ley anual de presupuesto terminara en convertirse en una especie de Ley del Plan de Desarrollo, y su parte general sería la vía para que el Ejecutivo –haciendo un uso indebido de su prerrogativas en el trámite legislativo- regulara todos los asuntos que estimara convenientes, posibilidad que contraría abiertamente el alcance del principio de unidad de materia.”

⁷² Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002.

⁷³ Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-803 de 2003.

4.5.7.4. Al evaluar en el caso concreto los anteriores criterios, frente al artículo 6 de la Ley 1420 de 2010, y esta es la *ratio* de la sentencia *sub examine*, este tribunal encontró que:

(...) el artículo 6° acusado no desconoce el principio de unidad de materia. La norma contempla una relación de conexidad teleológica y temática con la materia general propia de una ley anual de presupuesto, en la medida en que (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.

4.5.8. Por último, como ya se dio cuenta al estudiar la cuestión previa de existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, en la Sentencia C-052 de 2015 se declaró la inexecutable de esta norma por vulnerar la unidad de materia, ya que sus contenidos no pueden tener vocación de permanencia ni modificar reglas contenidas en leyes permanentes⁷⁴.

4.6. La reserva de ley orgánica. Reiteración de jurisprudencia.

4.6.1. Si bien las leyes orgánicas pueden ser objeto de modificaciones, para ello se requiere seguir el trámite previsto por la Constitución y por el reglamento del Congreso para tal menester⁷⁵, de tal suerte que “*una ley ordinaria no puede introducir una excepción a una regulación orgánica pues esa excepción implica una modificación a la ley orgánica*”⁷⁶.

4.6.2. Cuando se trata de examinar la constitucionalidad de una ley anual de presupuesto, además de la Constitución y del reglamento del Congreso, es

⁷⁴ Supra II, 2.1.3.

⁷⁵ Cfr. Sentencias C-541 de 1995 y C-1246 de 2001.

⁷⁶ Cfr. Sentencia C-1246 de 2001.

necesario confrontar dicha ley con el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁷⁷. Así lo hizo este tribunal en la Sentencia C-1379 de 2000, en la cual declaró inexecutable el artículo 61 de la Ley 547 de 1999, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal del año 2000, por considerar que este artículo *“no deb[e] hacer parte de una ley ordinaria, y menos todavía de la anual de presupuesto”*. La ratio de esta decisión es la siguiente:

(...) la Corte se ve precisada a reafirmar, a propósito de este proceso, que mientras las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto son de carácter permanente, en cuanto han sido previstas por la Constitución justamente para regir todo el trámite de preparación, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales, las leyes que se expiden cada año por el Congreso en desarrollo de lo previsto por los artículos 150-11, 346, 347 y 349 de la Constitución tienen una duración precaria -el año fiscal correspondiente, a menos que se configure la hipótesis contemplada en el artículo 348 de la Carta cuando el Gobierno no haya presentado el respectivo proyecto dentro del plazo constitucional-, lo cual significa que sus normas no están llamadas a regir de modo indefinido, menos todavía a trazar normas generales de conducta de las ramas y órganos del poder público. La función de la ley anual de presupuesto no es otra que contemplar el cómputo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal, y jamás consiste en sustituir y menos en modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Corte encuentra que la norma demandada se apoya en lo previsto en la disposición contenida en el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pero va mucho más allá, al determinar que las juntas o consejos directivos de los órganos que manejan recursos parafiscales reflejen en sus respectivos presupuestos las reducciones o aplazamientos de apropiaciones presupuestales que haga el Gobierno Nacional. Y, como ya se ha visto, ha debido consagrar únicamente reglas llamadas a imperar durante el año fiscal de 2000. No podía esa ley establecer disposiciones de vigencia indefinida y permanente como la que se ha querido implantar en el artículo acusado. Este se inmiscuye en el manejo y ejecución del presupuesto, y, precisamente por su contenido, debe ser objeto de regulación en la Ley Orgánica y no en una ley ordinaria cuya vigencia expira con el año calendario.

⁷⁷ Cfr. Sentencias C-1379 de 2000, C-892 de 2002 y C-557 de 2009.

4.6.3. Dado que en las intervenciones se señaló la Sentencia C-421 de 2012, al momento de señalar un precedente relevante para el caso, conviene precisar que en esta sentencia se declaró exequible un aparte del artículo 16 del Decreto Ley 785 de 2005, que cambiaba la denominación del empleo de gerente, por considerar que la definición de empleo no estaba indicada dentro de las materias propias de la reserva de ley orgánica. Por ello, y porque en una ley orgánica puede haber tanto normas orgánicas como normas ordinarias, la *ratio* de la decisión fue la de que:

No existe reserva de ley orgánica para materias relativas a la nomenclatura y clasificación de cargos de las instituciones del Estado de cualquier orden. Y específicamente, la regulación relativa al “*régimen administrativo... especial de las áreas metropolitanas*” -que constituye una de las materias de reserva orgánica por expreso mandato constitucional-, 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.

4.7. El caso concreto.

4.7.1. Como se precisó al analizar la aptitud sustancial de la demanda⁷⁸: el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013 repite el contenido original del artículo 23 de la Ley 38 de 1989, conforme a la modificación introducida por el artículo 16 de la Ley 179 de 1994, y le agrega un párrafo.

4.7.2. El artículo 82 de la Ley 1687, tanto en lo que repite como en lo que agrega, regula el presupuesto de gastos. En lo que repite, el artículo (i) define que el presupuesto de gastos se compondrá de los de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión; (ii) prevé su clasificación en secciones; (iii) ordena indicar, en el proyecto de presupuesto de inversión, los proyectos establecidos en el plan operativo anual de inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional; (iv) prohíbe incluir los gastos con destino al servicio de la deuda en los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión. En lo que agrega o adiciona, el artículo (v) dispone que, a más tardar para la vigencia fiscal de 2016, el proyecto de Presupuesto General de la Nación deberá elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales.

⁷⁸ Supra II, 2.2.3.

4.7.3. Para aplicar al caso *sub examine* la metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia⁷⁹, con los criterios comunes de conexidad causal, teleológica, temática, sistemática⁸⁰, y con los criterios especiales de conexidad, propios de las leyes anuales de presupuesto, de temporalidad, tema y finalidad, es menester determinar el alcance material o contenido temático de la ley y de los artículos demandados, conforme a las tres herramientas que ha empleado este tribunal en su metodología de análisis⁸¹, lo que se hace enseguida.

4.7.4. Una revisión a los antecedentes de la ley, revela que:

4.7.4.1. En el Proyecto de ley 035 de 2013, Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso 571 de 2013, no aparece el artículo demandado.

4.7.4.2. La inclusión de dicho artículo en el trámite legislativo ocurre en el informe de ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas de las cámaras, publicado en la Gaceta del Congreso 755 de 2013, en el cual se dice:

Por otra parte, en el curso de las discusiones sobre el PGN para 2014, hemos observado la necesidad de complementar las disposiciones generales presentadas por el Gobierno Nacional. Con este fin, los ponentes hemos expresado al señor Ministro de Hacienda nuestra determinación de modificar e incorporar los artículos al texto del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, para que sean considerados por las comisiones, los cuales se incluyen en el pliego anexo a esta ponencia.

No obstante, queremos llamar la atención de los honorables Congresistas sobre dos artículos que se proponen en esta ponencia, para los cuales solicitamos votación calificada con objeto de incorporarlos como parte de las normas orgánicas del presupuesto. El primero refleja las inquietudes del Congreso de la República respecto a la falta de transparencia que existe en el manejo de recursos parafiscales por parte de organismos de carácter privado, muy importantes, cuyo proceso de rendición de cuentas a la sociedad y a los directos beneficiarios deja mucho que desear.

El segundo, corresponde a una solicitud formulada por el Ministro Cárdenas y que será una contribución del Congreso de la República al proceso de modernización de nuestra institucionalidad fiscal y

⁷⁹ Supra II, 4.3.

⁸⁰ Supra II, 4.2.6.

⁸¹ Supra II, 4.3.2.

presupuestal que consideramos, además de importante, urgente de realizar, considerando que la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) ha invitado al país a iniciar el proceso de adhesión a la misma y acaba de entregarle la Hoja de Ruta que debe cumplirse para materializar esta adhesión.

4.7.4.3. La argumentación correspondiente a la inclusión del artículo en comento, es la siguiente:

Respecto al segundo punto, queremos destacar la invitación que se le hizo al país el pasado mes de mayo para que inicie el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). El pasado 19 de septiembre, los miembros de la OCDE aprobaron una hoja de ruta para la adhesión de Colombia. En ella se establece el proceso y se fijan los términos para su futura membresía. Todo esto demuestra que la administración ha realizado un manejo serio y responsable de las políticas públicas.

(...) Una muy importante actividad tiene que ver con la institucionalidad fiscal. Hemos avanzado mucho, como se expuso en el Mensaje Presidencial y del Ministro de Hacienda que acompañó la presentación de este proyecto de ley, pero se requiere hacer más y un elemento muy importante se relaciona con la presentación de las cuentas presupuestales. Por esta razón, se está incluyendo un artículo nuevo, también con carácter de ley orgánica, que también requiere de votación calificada, donde se dispone que el proceso de programación y presentación del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, a más tardar en la vigencia fiscal de 2016, deberá elaborarse siguiendo en su clasificación metodologías y estándares internacionales, adaptados a las condiciones propias del presupuesto colombiano.

4.7.5. El título de la Ley 1687 de 2013 es: *“Por la 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”*.

4.7.6. La Ley 1687 de 2013, en cuanto a su contexto o contenido básico, tiene tres partes. En la primera fija los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal de 2014 y estima la cuantía de los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). En la segunda apropia recursos para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda durante la vigencia fiscal de 2014 y señala el monto de los gastos que se financiarán con los recursos que

se someterán a consideración del Congreso, en virtud de un proyecto de ley de financiamiento. En la tercera prevé una serie de disposiciones generales, que califica como “complementarias” a las leyes orgánicas de presupuesto y que deben aplicarse en armonía con éstas, en cuyo Capítulo V, sobre disposiciones varias, aparece el artículo demandado, en el cual de manera explícita se modifica el contenido del artículo 23 de la Ley 38 de 1989, que había sido modificado por el artículo 16 de la Ley 179 de 1994.

4.7.7. Como se puede ver, existe una manifestación de voluntad explícita por parte del Congreso de la República, en el sentido de incorporar el artículo demandado como parte de las normas orgánicas del presupuesto. Así lo dice el propio informe de ponencia, que llega incluso a proponer una votación calificada del mismo, como correspondería a un proyecto de ley orgánica.

4.7.8. El análisis del contenido normativo del artículo demandado⁸² revela con claridad que en él se fijan diversas reglas para (i) definir la composición del presupuesto de gastos y su clasificación, (ii) la forma de hacer el presupuesto de inversión, (iii) la prohibición de incluir el servicio de la deuda en los presupuestos de funcionamiento o de inversión y (iv) la obligación de elaborar los proyectos de presupuesto conforme a estándares internacionales⁸³. Dado su contenido, no es casualidad que esta norma esté incluida en leyes orgánicas de presupuesto, ni que el Congreso, al momento de modificarlas tuviere claridad sobre esta circunstancia, al punto de proponerlo así de manera explícita⁸⁴.

4.7.9. Para proseguir con el análisis sobre la vulneración de la unidad de materia, es necesario proceder a examinar la relación de conexidad existente entre la ley y el artículo demandado. Este análisis debe comenzar por los criterios especiales de conexidad⁸⁵, propios de las leyes anuales de presupuesto.

4.7.9.1. En cuanto al criterio de la temporalidad se tiene que el artículo demandado pretende reproducir y modificar contenidos que tienen una vigencia permanente. En el contenido que se reproduce, el artículo demandado se limita a copiar lo que ya disponía una norma contenida en una ley orgánica, que es aplicable a la preparación de cualquier proyecto de presupuesto. En el contenido que agrega, se fija una obligación para la preparación futura del proyecto del Presupuesto General de la Nación, que

⁸² Supra II, 4.7.2. y 4.7.3.

⁸³ Supra II, 4.7.3.

⁸⁴ Supra II, 4.7.4.1.1.

⁸⁵ Supra II, 4.5.7.3.

deberá cumplirse “*A más tardar para la vigencia fiscal de 2016*”. Es evidente que este artículo, ni en lo que reproduce ni en lo que agrega, puede aplicarse en modo alguno en la vigencia fiscal del año 2014. Y esto es así porque no se refiere a la ejecución del presupuesto, ni a una medida que guarde relación con este propósito, sino que versa sobre la preparación de proyectos futuros de presupuestos, sea cual fuere la vigencia fiscal a la que correspondan. Esto es tan claro que en su parágrafo incluso fija un límite en el tiempo futuro, referido a la vigencia fiscal de 2016, lo cual no puede enmarcarse de ninguna manera dentro de la vigencia fiscal de 2014. No hay, por tanto, relación de conexidad temporal entre el artículo demandado y 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 1 de enero al 31 de diciembre de 2014*”.

4.7.9.2. En cuanto al criterio del tema, el artículo demandado, como se ha dicho ya varias veces, fija diversas reglas para la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas, y no guarda relación con la modificación de las partidas de ingresos o de gastos de la vigencia fiscal del año 2014, ni tiene que ver con disposiciones necesarias para hacer efectivo el presupuesto de este año, que es la hipótesis en las que se funda el precedente contenido en la Sentencia C-1124 de 2008⁸⁶. De manera explícita e inequívoca se refiere a la preparación de proyectos de presupuesto que se presentarán, aprobarán y ejecutarán en otras vigencias fiscales.

4.7.9.3. En cuanto al criterio de la finalidad, el artículo demandado no se enmarca en el propósito de decretar el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2014, ni en el propósito de prever medidas necesarias para hacer efectivo este presupuesto o para su ejecución, sino que busca establecer normas orgánicas de presupuesto aplicables a los proyectos que se elaboren para vigencias fiscales futuras, diferentes a la del 2014.

4.7.10. Al constatarse que el artículo demandado no cumple ninguno de los criterios especiales aplicables a las leyes anuales de presupuesto, el análisis puede concluir, pues con esto es suficiente para afirmar que tal artículo vulnera la unidad de materia y, por tanto, debe ser declarado inexecutable por esta causa. Al aplicar el precedente contenido en las Sentencias C-039 de 1994⁸⁷, C-201 de 1998⁸⁸, C-177 de 2002⁸⁹, C-803 de 2003⁹⁰, este caso parece

⁸⁶ Supra II, 4.5.6.

⁸⁷ Supra II, 4.5.2.

⁸⁸ Supra II, 4.5.3.

⁸⁹ Supra II, 4.5.4.

enmarcarse dentro de la primera hipótesis en la cual este tribunal considera que se vulnera la unidad de materia⁹¹. No obstante, si bien en este caso el artículo demandado rebasa los límites temporales de la ley anual de presupuesto, este no es lo único ni lo más grave que hace, pues, como se verá enseguida, también vulnera la reserva de ley orgánica.

4.7.11. En efecto, luego de determinar el alcance material tanto de la ley como del artículo demandado, se advierte que este último, tanto en el contenido normativo que repite como en el contenido que agrega, fija reglas para la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, materia que es propia de la ley orgánica de presupuesto. No se trata, pues, de que la norma modificada por el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013 hiciera parte de una ley orgánica por mera casualidad, o que en realidad sea norma ordinaria. Por su contenido, es una norma orgánica⁹². Por lo tanto, esta norma orgánica de presupuesto goza de una estricta reserva, al punto de que no puede ser modificada por una ley anual de presupuesto, que está sometida en su proceso de formación a lo previsto en dicha norma orgánica. Si bien una ley ordinaria podría excepcionalmente modificar el contenido de normas que, a pesar de estar en una ley orgánica no tienen reserva de ley orgánica⁹³, dicha modificación no puede hacerse por medio de una ley que, como la anual de presupuesto, tiene una vigencia temporal limitada y, además, está sometida en su formación a lo previsto en la ley orgánica.

4.7.12. Como lo precisa el constituyente Alfonso Palacio Rudas en su obra *El Congreso en la Constitución de 1991*⁹⁴, al aludir a un texto del Expresidente Alberto Lleras Camargo, “*el concepto de ley orgánica, [se] hizo operativo a partir de la reforma de 1945. El artículo 210 de la Constitución dispuso que el Congreso, en relación con el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, debe actuar con sujeción a la ley orgánica*”⁹⁵. El texto aludido es el siguiente:

Al Congreso le corresponde hacer las leyes. Pero ¿son todas las leyes iguales, de la misma categoría? No. La Constitución distingue entre ellas. Para algunas excepcionalmente establece requisitos especiales. Unas son para que las cumplan todos los ciudadanos, pero hay otras que no afectan sino a un cuerpo determinado de personas. El Congreso, por ejemplo, da leyes para que las cumplan los legisladores y sólo ellos. Fija

⁹⁰ Supra II, 4.5.5.

⁹¹ Supra II, 4.5.7.2.1.

⁹² Supra II, 4.4.

⁹³ Supra II, 4.6.3.

⁹⁴ Bogotá, Thomas Greg & Sons de Colombia y Tercer Mundo Editores, 1992.

⁹⁵ P. 103.

normas para expedir ciertas leyes. Se traza asimismo derroteros, límites, pautas. Tienen estas leyes, notoriamente, una categoría superior. Pero no están defendidas ni garantizadas. Si el mismo Congreso que se ha trazado esos derroteros, esos límites, las atropella, no pasa nada. Hay otras leyes que son como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución. Hay, pues, evidentemente leyes orgánicas o normativas y leyes comunes. Pero en la Constitución sólo hay leyes de una clase. Y el legislador puede ir deshaciendo su propio trabajo sin ninguna valla. El legislador, por ejemplo, dice cómo se ha de elaborar el presupuesto. Pero si en el momento de elaborarlo se encuentra un tropiezo, agrega un artículo al propio presupuesto, modificando una ley normativa. El legislador dice sabiamente que ha de haber una prelación determinada de gastos, o un plan de inversiones, pero surge un gasto ocasional que no cabe dentro del programa y al dictar la ley deroga la sabia norma ordenadora⁹⁶.

4.7.13. En el contexto de la Constitución de 1991, como se ha podido ver⁹⁷, no sólo se reconoce que no todas las leyes son de la misma categoría, sino que, además, se prevé la reserva de ley orgánica, sin que haya lugar a la confusión que motiva la antedicha crítica.

4.7.14. Conforme al precedente contenido en la Sentencia C-1379 de 2000⁹⁸, este tipo de contenidos, que son de naturaleza orgánica, “no deben hacer parte de una ley ordinaria, y menos todavía de la anual de presupuesto”. Así, pues, se constata también la vulneración del artículo 151 de la Constitución.

III. CONCLUSIÓN.

1. La demanda. El ciudadano Carlos Augusto Saavedra Cabrera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad solicita que se declaren inexecutable los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, por la vulnerar (i) la *reserva de ley orgánica* (CP, 151), dado que éstos reproducen y adicionan normas de contenido orgánico; y (ii) la *unidad de materia* (CP, 158), dado que una ley anual de presupuesto no puede reproducir y adicionar normas de vigencia permanente, sobre preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos.

⁹⁶ *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, Nos. 151/152, 1944, pp.239-240.

⁹⁷ *Supra* II, 4.4. y 4.6.

⁹⁸ *Supra* II, 4.6.2.

2. Cuestiones previas. (i) *La existencia de cosa juzgada respecto del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013.* Se constató que este artículo fue declarado inexecutable en la Sentencia C-052 de 2015, con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2015, por lo que se decidió estarse a lo resuelto en ella. (ii) *La aptitud sustancial de la demanda.* La demanda parte de la base cierta de que el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013 modifica el artículo 23 de la Ley 38 de 1989. Sobre esta base advierte que la antedicha modificación vulnera la reserva de ley orgánica y la unidad de materia, pues el contenido del artículo demandado no corresponde ni a la materia ni a la vigencia de la norma modificada, lo que ilustra a partir de los artículos 151 y 158 de la Constitución, con argumentos estrictamente constitucionales, al punto de generar una duda sobre su exequibilidad.

3. Problema jurídico-constitucional. El artículo 82 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, para establecer que, a más tardar para la vigencia fiscal de 2016, el proyecto de Presupuesto General de la Nación deberá elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales, ¿vulnera la unidad de materia (art. 158 CP) y la reserva de ley orgánica (art. 151 CP), en razón de las limitaciones que tiene la materia y la vigencia de las leyes anuales de presupuesto?

3. Cargos: vulneración de la unidad de materia (art. 158 CP) y de la reserva de ley orgánica (art. 151 CP). Por razones metodológicas se hizo un análisis conjunto de los dos cargos planteados. En este análisis se estudió la unidad de materia, sus mandatos, finalidades y las formas de relación de conexidad; la metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia; la materia de las leyes orgánicas; la unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto; y la reserva de ley orgánica. A partir de estos parámetros, se descendió al caso concreto para, conforme a dicha metodología: (i) establecer que el artículo demandado, al tener un contenido de reserva de ley orgánica, no puede hacer parte de una ley anual de presupuesto, la cual está regida en su proceso de formación por la ley orgánica que pretende modificar; y (ii) al no haber conexidad, conforme a los criterios especiales de temporalidad, tema y finalidad, entre el alcance material o contenido temático de la ley y del artículo demandado, se vulnera también la unidad de materia.

4. Razón de decisión.



GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Ausente con permiso

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)