

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Aplicación del principio de unidad de materia

(...) la Sala reiteró que el control constitucional relativo al principio de unidad de materia se cualifica cuando la Constitución o las normas orgánicas integradas al parámetro de constitucionalidad determinan el contenido de la ley y por lo mismo, restringen la libertad de configuración legislativa. También, reiteró que la ley anual de presupuesto es una ley de contenido prefigurado, y las disposiciones generales incluidas en esta: (i) solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto; (ii) no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia; (iii) no pueden modificar normas sustantivas, pues en ese caso dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

(...) para la Corte no hay duda de que el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 transgredió la regla constitucional de la temporalidad de la ley de presupuesto, que fue vulnerada de manera palmaria como se advierte de la misma disposición en tanto no existía un llamado o delimitación a la anualidad y, por el contrario, se evidencia la introducción inconstitucional de una autorización permanente para instalar la modificación de objeto o de actividad permitida a las sociedades portuarias privadas en forma indefinida y la consecuente apertura de los contratos de los puertos privados hacia la prestación de nuevo servicios, reservados antes a los puertos públicos. Nótese que el objeto de la norma puede ser adecuado o no, pero lo cierto es que excede la temporalidad exigida por la Constitución Política a la ley de presupuesto, en la que se incluyó el contenido del artículo 140 que, como consecuencia, será declarado inexecutable.

NORMA ACUSADA-Contenido de regulación material

NORMA ACUSADA-Análisis de vigencia

DEROGATORIA DE LEY-Clases/DEROGATORIA TACITA, EXPRESA Y ORGANICA-Distinción

SUBROGACION-Concepto

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Criterios para verificación de

producción de efectos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Procedencia respecto de normas vigentes o de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Racionalización y tecnificación del proceso legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coherencia del debate legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Análisis flexible/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática, teleológica, causal o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Intensidad del control constitucional

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Contiene presupuesto de rentas y ley de apropiaciones

PRESUPUESTO DE RENTAS-Contenido

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Contenido

Finalmente, como por mandato constitucional la ley de presupuesto es adjetiva, no se pueden incluir partidas en el presupuesto que no obedezcan a un fundamento constitucional. En tal virtud, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución, en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, por lo que, a su vez, en la ley orgánica se establece que en el Presupuesto de Gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan: a créditos judicialmente reconocidos; a gastos decretados conforme a la ley; las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución, que fueren aprobadas por el Congreso de la República; y, a las leyes que organizan 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 Auditoría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública. Así, ningún gasto público podrá hacerse sin haberse decretado por el Congreso y tampoco podrá transferirse crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Disposiciones generales

LEY DE PRESUPUESTO-Disposiciones que se incluyan no pueden tener vocación de permanencia, modificar reglas generales o establecer normas autónomas de carácter material

DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No se pueden incorporar normas que no guarden relación con el fin de las mismas

(...) es completamente ajeno al contenido prefigurado de la ley anual de presupuesto, que en sus disposiciones generales se creen nuevas rentas o ingresos para soportar o completar la estimación prevista en la parte del presupuesto de rentas, y financiar el gasto propuesto en el presupuesto de gastos. Para ello la Constitución ha previsto mecanismos autónomos: las leyes ordinarias, incluida la de financiamiento, cuyo trámite por separado de la ley de presupuesto garantiza la racionalidad del proceso legislativo y el principio de legalidad.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Control de constitucionalidad

LEY DE PRESUPUESTO-Debe guardar una conexidad causal, teleológica, temática y sistemática/LEY DE PRESUPUESTO-Temporalidad, tema y finalidad como criterios adicionales

El precedente constitucional vigente es pacífico al señalar que “una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios

adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”. Dicho de otro modo, para que se tenga por cumplido el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto “deben acreditarse tres parámetros específicos: el vínculo con la materia presupuestal, la prohibición de modificar materias sustantivas y el cumplimiento del requisito de temporalidad.”

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento

Expediente: D-13885

Actor: Diana Carolina Forero Buitrago

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, “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 2020”.

Magistrado ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., nueve (9) de junio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 95.7 y 241.4 de la Constitución Política, la ciudadana Diana Carolina Forero Buitrago presentó demanda de

inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 “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 2020”, por considerar que vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución¹.

1. A juicio de la actora, en primer lugar,

“... el contenido de la ley anual del presupuesto no puede incluir disposiciones que tengan vocación de permanencia, ni tampoco puede modificar reglas generales incluidas en leyes permanentes.

“Siguiendo esta línea y aplicándola al presente caso, tal y como se puede observar en la transcripción literal que se hace de la norma publicada en el Diario Oficial, el artículo 140 incluido en la Ley que decreta el presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2020 supera el carácter temporal de la Ley 2008, al introducir una disposición que modifica el régimen jurídico de las sociedades portuarias. En efecto, en tanto el artículo 5 de la Ley 1 de 1991 define los puertos de servicio privado como ‘(...) aquel en donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria propietaria de la infraestructura’, la norma incoada crea una nueva posibilidad jurídica para que, de forma permanente, los puertos privados puedan, tras previa autorización, prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica ni jurídicamente con las sociedades portuarias, sin que por ello pierdan la naturaleza de puertos privados.

“Adicionalmente, con la introducción de esta disposición en la ley anual del presupuesto, se abre la puerta de forma permanente, para que, mediante una ley con vigencia temporal, los puertos de servicio privado presten servicios a terceros que no se encuentran vinculados jurídica o económicamente a estos, sobrepasando de esta forma los servicios sobre los cuales se tramitó y se otorgó la concesión respectiva, teniendo en cuenta que este es un criterio determinante para definir obligaciones a cargo del concesionario, modelo de inversiones, pago de contraprestación y demás estipulaciones contractuales, atentando contra lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 14 de la Ley 1 de 1991.

“Según lo visto hasta este punto, al introducir una norma permanente que modifica,

tácitamente, lo dispuesto en la Ley 1 de 1991, el legislador violó, mediante el contenido del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, el artículo 158 de la Constitución: es decir, introdujo una norma que rebasa los límites temporales al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente.”

En segundo lugar, la actora señaló que el artículo 140 no tiene conexidad material – temática, causal, teleológica y sistemática- con la misma Ley 2008 de 2019, no asegura la debida ejecución del presupuesto y rebasa los límites temporales al introducir una disposición permanente para favorecer a los puertos de servicio privado en contravía de los requisitos establecidos en la Ley 1 de 1991, motivo por el cual la norma debe ser declarada inconstitucional por violar el contenido del artículo 158 de la Constitución.

1. Mediante Auto del 18 de septiembre de 2020, el magistrado sustanciador resolvió inadmitir la demanda por encontrar que no cumplía las exigencias previstas en el Decreto Ley 2067 de 1991. De manera concreta se refirió a la carencia de sustentación suficiente respecto de la presunta vulneración de los criterios de temporalidad, tema y finalidad que se relacionaron con el cargo de violación de la unidad de materia.

1. En escrito remitido el 24 de septiembre de 2020, la accionante presentó la subsanación de la demanda, por lo que, mediante Auto del 1º de octubre de 2020, el magistrado sustanciador (encargado) la admitió luego de advertir que se procedió a presentar un cuadro de análisis comparativo de conexidad y operatividad entre la materia dominante de la Ley 2008 de 2019 y el contenido normativo del artículo 140 del mismo ordenamiento legal, además de que reiteró lo ya expuesto en la demanda sobre la falta de conexión temática, causal, teleológica y sistemática, e incluyó lo correspondiente a los requisitos especiales fijados por la jurisprudencia constitucional para las demandas que plantean cargos relativos a la unidad de materia frente a leyes anuales de presupuesto.

1. En la misma providencia se ordenó la fijación en lista para que cualquier ciudadano pueda

intervenir en orden a defender o impugnar la constitucionalidad de la norma demandada y se dispuso comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso de la República y a los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, para su intervención, en caso de considerarla necesaria. Asimismo se decidió invitar a las siguientes instituciones, para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda o presentaran conceptos relevantes: la Defensoría del Pueblo, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Agencia Nacional de Infraestructura y la Superintendencia de Transporte, así como a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Los Andes, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, EAFIT, Javeriana, Mariana, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana, de la Sabana, Santo Tomás y Sergio Arboleda. De la misma forma, se ordenó el traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto a su cargo, en los términos previstos en el artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991.

1. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

Norma demandada

1. A continuación, se transcribe el texto del artículo acusado:

“Ley 2008 de 20192

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 2020.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TERCERA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

(...)

CAPÍTULO V

(...)

“Artículo 140. Los puertos privados que paguen una contraprestación a la Nación, previo cumplimiento de las normas que regulan la materia, podrán solicitar autorización a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), para prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica o jurídicamente con la sociedad portuaria, cuando la solicitud esté relacionada con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y previo concepto favorable del Conpes.

“Parágrafo. El Ministerio de Transporte mediante resolución, reglamentará el trámite para la obtención de la autorización de que trata el presente artículo, así como la contraprestación correspondiente que hará parte del presupuesto de recursos propios de la ANI”.

La demanda

1. En el escrito mediante el cual la actora subsanó la demanda, realizó un estudio comparativo entre la norma acusada y lo que señalan las normas orgánicas del Presupuesto con el alcance definido por la jurisprudencia constitucional, del cual concluyó que (i) la ley anual del presupuesto es una herramienta a través de la cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo; (ii) esta norma incluye, a la luz del Estatuto Orgánico del presupuesto, tres tipos de disposiciones, a saber: el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos; el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las disposiciones generales; (iii) en relación con las disposiciones generales, estas tienen la función específica de facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, por lo cual tienen un carácter meramente instrumental;

(iv) por tratarse de normas instrumentales, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual; tampoco pueden derogar o modificar normas orgánicas o sustantivas, pues perderían su condición de herramientas destinadas a asegurar la ejecución del presupuesto aprobado; (v) de acuerdo con lo anterior, para que el artículo 140 acusado, que hace parte de las disposiciones generales de la ley del presupuesto del año 2020, no vulnere el principio de unidad de materia, debe cumplir con las siguientes exigencias: ceñirse a facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto; no puede contener regulaciones con vocación de permanencia; no puede modificar o derogar normas orgánicas o sustantivas; (vi) aplicando estas exigencias al caso concreto observa que el artículo 140 excede la finalidad de las disposiciones generales, por cuanto escapa de su carácter instrumental al no referirse a establecer mecanismos encaminados a facilitar y agilizar el presupuesto del año 2020 y excede el carácter temporal que deben tener todas las disposiciones incluidas en la ley del presupuesto, pues crea una nueva regla aplicable a los puertos privados que quieran prestar servicios a terceros, a tal punto que ordena al Ministerio de Transporte reglamentar la mentada disposición a través de una resolución, y modifica de forma tácita las disposiciones aplicables a los puertos de servicio privado contenidas en el Estatuto de Puertos Marítimos.

1. En el presente caso, la actora señala que no se observa de qué forma el artículo 140 acusado puede ser: (i) considerado como una norma de naturaleza presupuestal a la luz de las disposiciones contenidas en el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución y en las normas orgánicas del presupuesto, ni tampoco (ii) cómo esta norma puede ser considerada como un instrumento orientado a la ejecución del presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2020, cuando su finalidad está orientada a autorizar a los puertos de servicio a prestar servicios a terceros que no estén vinculados económicamente. Es más, señala que, de una revisión de los antecedentes de la Ley 2008 no se evidencia una justificación para la introducción de la disposición acusada. Al revisar las Gacetas 1017 de 2019, que contiene la ponencia para segundo debate, y 1079 de 2019, contentiva del texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes, se observa que en algún momento de la sesión plenaria se presentó una proposición para incluir esta norma, sin que se tenga conocimiento de las razones por las cuales se consideró que la disposición podría guardar una relación causal con el objeto

principal de la Ley. Por lo anterior, señala que, es evidente que no existe conexión causal entre el contenido del artículo 140 y la Ley 2008 de 2019. Así, mientras el propósito general de la Ley es decretar el presupuesto de rentas, ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020, la disposición acusada tiene un fin particular, que es autorizar la prestación de servicios a terceros no vinculados con los puertos de servicio privado, sin que exista una relación causal entre las dos normas, porque las razones de la expedición de la ley deben ser 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.”

1. Así, entonces, señala, este artículo 140, posee una finalidad específica, diferente a las demás normas contenidas en la Ley 2008, en la medida en que busca facilitar la prestación de servicios a terceros que no tengan ningún tipo de vínculo jurídico o económico con las sociedades portuarias privadas. Por lo tanto, no existe conexidad entre la Ley 2008 y el artículo 140, por cuanto la finalidad de la Ley en comento se concentra en decretar el presupuesto de rentas para el año 2020 y en establecer las disposiciones generales para la correcta ejecución del mismo, contrario a lo que sucede con la disposición demandada, en la cual se dispone la forma a través de la cual los puertos privados podrán prestar servicios a terceros no vinculados jurídica ni económicamente con la sociedad portuaria; es decir que, el artículo acusado no incide sobre los fines del presupuesto del año fiscal 2020, puesto que no se trata de una norma destinada a la obtención de mayores ingresos para la Nación, ni tampoco busca facilitar la correcta ejecución de las rentas que deben ejecutarse entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020. Igualmente, señala, el artículo acusado carece de conexidad con la materia presupuestal, pues mientras la Ley 2008 tiene como fin “decretar el presupuesto de rentas, recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020”, la norma demandada implica la introducción de una nueva disposición aplicable a los puertos de servicio privado, diferente a las normas contenidas en la Ley 1 de 1991. Por lo tanto, la norma demandada no tiene ninguna conexión con temas de índole presupuestal, de rentas, recursos de capital o gastos, ni está destinada a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación del año 2020, por lo cual contradice el artículo 158 Superior, por carecer de conexidad temática con la Ley 2008 de 2019. A su turno, señala, mientras que los artículos de la Ley 2008 de 2019 se refieren al manejo de los recursos públicos y planes de inversión para la vigencia fiscal 2020, la norma

demandada se ocupa de un asunto aplicable a los puertos privados que deseen prestar servicios a terceros con los cuales la sociedad portuaria solicitante no tenga vínculos jurídicos o económicos, de lo cual se infiere que el artículo 140 tiene vocación de permanencia, al introducir una norma permanente que modifica, tácitamente, lo dispuesto en la Ley 1 de 1991. Por lo tanto, al referirse a una norma que buscaba modificar las disposiciones aplicables a los puertos de servicio privado, el artículo 140 debía haber sido incluido en una ley específica a temas portuarios, en lugar de hacer parte de una norma que decreta el presupuesto para una vigencia fiscal específica que además tiene una vigencia temporal.

1. La demandante invocó la jurisprudencia constitucional mediante la cual se ha establecido que las disposiciones generales dentro de la ley de presupuesto deben tener un contenido instrumental destinado a hacer viable la ejecución de las rentas y gastos fijados en la misma ley. Citó la Sentencia C-400 de 2010, a cuyo tenor, “3 las disposiciones deben ser ‘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” y la Sentencia C-652 de 2015 que se resumió el contenido que deben tener las disposiciones incluidas en la ley anual del presupuesto.

1. De manera concreta, la parte actora argumentó que la disposición acusada se ocupa de un tema completamente ajeno al de la ejecución del presupuesto establecido para la vigencia 2020, al regular un asunto específico del estatuto de puertos, como es la posibilidad de contraprestación a la Nación y las atribuciones del Ministerio de Transporte para facultar a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), en orden a autorizar a los puertos privados a prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica o jurídicamente con la sociedad portuaria.

Intervenciones

Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT

1. El ICDT, frente al cargo único de la demanda, considera que debe declararse la inexecutable de la disposición legal cuestionada, dado que no existe unidad de materia entre lo señalado en el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 y dicha ley, como lo exigen los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

1. El citado Instituto expuso que se desconocieron los requisitos que, en materia de la ley anual del presupuesto, se exigen por virtud del artículo 158 de la Constitución Política, de acuerdo con la ley orgánica del presupuesto y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, toda vez que la norma acusada:

(i) No está destinada a ‘asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación’, como lo exige el literal c. del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (Ley Orgánica del Presupuesto) respecto de las ‘Disposiciones generales’; (ii) No es una disposición temporal para la vigencia 2020, como lo exige el literal c. del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (Ley Orgánica del Presupuesto) respecto de las ‘Disposiciones generales’, sino que, por el contrario, tiene una clara vocación de permanencia, al establecer la posibilidad de que los puertos privados presten servicios a terceros, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte. (iii) Es una disposición nueva que modifica la Ley 1ª. de 1991 sobre los puertos de servicio privado.

1. Agregó que la conexidad sistemática brilla por su ausencia en este caso, en la medida en que la ley anual de presupuesto compendia las disposiciones sobre los ingresos, gastos y las normas para su debida ejecución, mientras que el artículo 140 contiene una disposición de carácter permanente para la prestación de servicios a terceros por parte de los puertos privados, sobre la cual advirtió que ya fue reglamentada por el Ministerio de Transporte

1. Destacó que se demuestra la violación de la regla de la temporalidad y el carácter permanente de la norma demandada dado que el artículo 140 fue desarrollado por la

Resolución 2020 3040003525 de mayo 20 de 2020 expedida por el Ministerio de Transporte, mediante la cual se introdujo el trámite que ante la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) deben seguir los puertos privados para transportar carga de propiedad de terceros no vinculados económica o jurídicamente con la sociedad portuaria, así como estableció la contraprestación que la respectiva sociedad portuaria deberá pagar a la ANI por acceder a dicha movilización de carga a favor de terceros.

1. Puntualizó que la norma demandada no es de carácter estrictamente presupuestal ni asegura la correcta ejecución del presupuesto e invocó el desconocimiento de los principios de la unidad de materia que estableció la Sentencia C-133 de 2012 proferida por la Corte Constitucional.

Universidad Externado de Colombia

1. La Universidad Externado de Colombia, en su intervención, consideró que la disposición demandada respeta el requisito conexidad general decantado por la Corte Constitucional por la siguiente razón: hay conexidad temática puesto que la materia de Ley 2008 de 2019 y el tema de las disposiciones que se demandan son el mismo, esto es, asuntos presupuestales relacionados con ingresos y gastos públicos; hay conexidad teleológica pues existe identidad entre la ley de presupuesto y cada una de las disposiciones demandadas, dado que buscan alcanzar un mismo fin: un presupuesto equilibrado de ingresos y gastos; de igual modo, en criterio de la interviniente, hay conexidad sistemática, por la relación entre todas las disposiciones de la ley anual de presupuesto y las normas demandadas, puesto que “responden a una racionalidad interna de coherencia entre ingresos y gastos”; finalmente, expuso que existe conexidad causal por la identidad entre la ley de presupuesto y cada una de las disposiciones demandadas, “por cuanto los motivos que dieron lugar a su expedición son los mismos, un sistema presupuestal ordenado”.

1. Sin embargo, la Universidad Externado de Colombia advirtió que, por otra parte, se deben

analizar tres (3) supuestos adicionales de conexidad, según lo desarrollado por la jurisprudencia, los cuales son (a) temporalidad, (b) tema, y (c) finalidad, tal como se indicó en la sentencia C-493 de 2015 en la cual la Corte Constitucional advirtió que las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia y no deben modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes. Con base en este último análisis concluyó que la disposición demandada resulta inexecutable por quebrantar el límite temporal de anualidad, por el cual deben regirse las disposiciones instrumentales de las leyes anuales de presupuesto. Como consecuencia, estimó que se debe declarar la inexecutable del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019.

Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A.

1. En su intervención, esta Sociedad Portuaria explicó que interviene en el proceso en su condición de beneficiaria de una concesión bajo la modalidad de puerto de servicio público, habilitado para prestar servicios de comercio exterior y de toda clase de carga. Indicó que se encuentra de acuerdo con lo expuesto en la demanda, advirtió la ausencia absoluta de justificación en la incorporación de un trámite que permite a los puertos de servicio privado acceder a las prerrogativas que por ley se han reservado a los puertos de servicio público y agregó que se está desconociendo una norma de carácter especial contenida en la Ley 1ª de 1991. Manifestó que no es la primera vez que los “grupos de interés” buscan favorecer a los puertos privados sin adelantar el trámite del artículo 17 de la Ley 1ª de 1992, reseñó como antecedente la Resolución N. 2272 de 2014 expedida por el Ministerio de Transporte, por la cual se concedió una medida temporal. por el término máximo de cinco años, para que los puertos privados pudieran movilizar cargamentos de importación exportación y/o cabotaje, que se constituyó en violación de la definición establecida en el punto 5.14. de la Ley 1ª de 1991, resolución que fue anulada por el Consejo de Estado en el expediente radicado bajo el No. 2015-00201, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

Intervención conjunta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Minas y Energía.

1. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Minas y Energía argumentaron que la disposición acusada sí cumple el criterio de conexidad, por cuanto se refirió a una entidad que hace parte del presupuesto. Por otra parte, estimaron que la medida se encaminaba a conseguir los fines del plan nacional de desarrollo, con base en el siguiente razonamiento:

“(i) la norma se relaciona con una contraprestación que hace parte de los recursos propios de una entidad perteneciente al Presupuesto General de La Nación -Agencia Nacional de infraestructura ANI-, por lo que es una renta para el Presupuesto General de la Nación. Además, la disposición acusada (ii) indica y regula directamente la fuente de dicha contraprestación, que para este caso es la autorización que un puerto privado debe obtener para brindar servicios a terceros no vinculados económica o jurídicamente con estos, pero siempre que la solicitud de autorización vaya encaminada a aportar a la consecución de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y cuente con el aval del Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES, siendo esto último la primera articulación directa del artículo 140 demandado con la Ley 2008 de 2019. Igualmente, la norma demandada (iii) contribuye a la consecución de diferentes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, tal y como lo dispone el artículo 346 de la Constitución Política. El Plan Nacional de Desarrollo se estrecha y articula con la Ley de apropiaciones del Presupuesto Nacional, en cuanto su componente de apropiaciones correlacionadas con los presupuestos plurianuales que contempla, crea dependencia directa con la ley de apropiaciones de recursos fiscales del Presupuesto Nacional, descriptiva constitucional del artículo 342 y 343 de la Carta Política.”

1. Las referidas entidades invocaron las sentencias C-1025 de 2001, C-1124 de 2008 y C-142 de 2015, mediante la cuales, en su criterio, la Corte Constitucional advirtió que, debido a la índole de las materias incorporadas en la ley anual de presupuesto, al carácter normativo que ésta tiene y a los propósitos que fundan su adopción y ejecución, resulta inaceptable la premisa de la parte demandante puesto que, según afirmaron, en este caso se impone “una apreciación del principio de unidad de materia más amplia que la derivada de la argumentación vertida en el libelo”. Igualmente, estimaron que los requisitos de conexidad se deben analizar de manera flexible.

1. Las entidades públicas que suscribieron la intervención conjunta argumentaron que la disposición del artículo 140 somete la autorización allí referida a su relación con el plan nacional de desarrollo y al concepto del CONPES, con lo cual se asegura que se cumplan las políticas requeridas para generar una “renta” en interés general, dentro de las metas trazadas por el propio Congreso de la República en el Plan Nacional de Desarrollo.

1. En defensa de la unidad de materia, las entidades públicas agregaron que el presupuesto incorporó nuevas rentas a la ANI y que estas se enlazan con los proyectos del Plan Nacional de Inversiones; afirmaron que la Corte Constitucional ha señalado que la Ley del Presupuesto General de la Nación también comprende las disposiciones para su debida aplicación y ejecución. Por lo tanto, no puede entenderse que su contenido se refiere sólo al aspecto de las erogaciones del presupuesto. Finalmente, afirmaron que la regla de la conexidad “debe entenderse también para el aspecto de rentas presupuestales, pues respecto de estas también se hace necesario establecer condiciones y presupuestos para su debida aplicación y desarrollo”.

Concepto de la Procuraduría General de la Nación

1. La Señora Procuradora General de la Nación solicitó que la norma demandada sea declarada inexecutable, por cuanto a pesar de tener alguna conexidad con los ingresos de la ANI y con el Plan Nacional de Desarrollo en el acápite de mejora de la infraestructura de puertos, es claro que el artículo 140 demandado modifica el Estatuto de Puertos contenido en la Ley 1ª de 1991 que fijó las reglas para el servicio público y la justa competencia, dentro de las que se distinguió entre los puertos públicos y privados. Puntualizó que a través del artículo 140 se permite que las sociedades beneficiarias de concesiones -destinadas a la operación privada- no solo presten servicios a las empresas vinculadas a ellas sino también a ciertos terceros. Consideró evidente que dicha disposición rebasa la regla de la temporalidad porque modifica de manera permanente la legislación de puertos marítimos, sin referir al término de la anualidad y dispone la ampliación del objeto de las concesiones otorgadas

mediante la denominación de puertos de servicios privados.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir en forma definitiva sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, bien sea por vicios materiales o por vicios de procedimiento en su formación.

1. Dado que una eventual declaratoria de inexequibilidad tiene por efecto sustraer la disposición demandada del ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional ha considerado que el ejercicio de su competencia en materia de control de constitucionalidad supone que las normas sujetas a su conocimiento estén vigentes o que aún produzcan efectos.³ Así, la verificación de la vigencia y efectos de la disposición demandada constituye una etapa previa e ineludible del control de constitucionalidad en los eventos en que existe una duda razonable al respecto.⁴

1. La vigencia de una ley comienza, por regla general, con su promulgación, salvo que el propio legislador decida que sus efectos se darán bajo alguna condición o plazo. La ley pierde vigencia cuando es derogada de forma expresa o tácita, cuando se cumple la condición o el plazo que la misma ley previó para su vigencia,⁵ por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía,⁶ o bien cuando la Corte Constitucional declara su inexequibilidad como resultado de una acción pública de inconstitucionalidad.

1. La derogatoria de una ley, según lo ha explicado la jurisprudencia, puede ser expresa, tácita o integral. ⁷ Es expresa cuando la nueva ley advierte explícitamente en su texto que

deroga una u otras leyes anteriores.⁸ Es tácita cuando la nueva ley, sin señalar en su texto, resulta claramente incompatible con una ley anterior. La derogatoria es integral cuando el legislador regula íntegramente la materia a la cual se refiere la ley anterior, de modo que, aunque no existe contradicción aparente entre una y otra ley, su contenido queda enteramente subsumido en las nuevas reglas que ésta instaure.⁹ Por último, la Corte ha considerado a la subrogación como una modalidad de la derogatoria definida como la sustitución de una norma por otra posterior de igual jerarquía y similar o idéntico contenido.¹⁰

1. En uno o en otro caso, ya sea que la ley esté derogada, que haya sido declarada inexecutable por la Corte, que se haya cumplido su plazo o condición o agotado su contenido normativo, por regla general no tiene sentido efectuar un pronunciamiento de fondo respecto de una norma que ha desaparecido del ordenamiento y que, además, no produce efectos jurídicos. Así, lo procedente sería una decisión inhibitoria, en tanto no resulta lógico retirar del ordenamiento jurídico lo que no existe.¹¹

1. Sin embargo, la Corte ha considerado que esta regla no tiene carácter absoluto y ha señalado tres situaciones específicas en las cuales procedería un pronunciamiento de fondo. En primer lugar, en aquellos eventos en los que las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda, y dejaron de regir en el curso del juicio de constitucionalidad. Se trata del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*,¹² conforme al cual, la pérdida de vigencia de la norma acusada no priva necesariamente al juez constitucional de la posibilidad de emitir un fallo de fondo.¹³ En segundo lugar, puede suceder de manera excepcional, que una ley derogada siga produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento¹⁴. En tercer lugar, que la norma pueda llegar a producirlos en un futuro.¹⁵ En estos casos, la Corte ha admitido la posibilidad de pronunciarse sobre tales disposiciones derogadas que siguen produciendo efectos o que pueden llegar producirlos en un futuro.

1. En este caso, la Sala observa que, a pesar de que la disposición demandada se encontraba

inserta en una ley anual de presupuesto cuya vigencia se agotó el 31 de diciembre de 2020, podría seguir produciendo efectos con posterioridad a esa fecha. En efecto, el artículo sub judice faculta a la ANI para autorizar la prestación de servicios a terceros por parte de puertos privados, lo cual implica, prima facie, una reforma sustancial al régimen legal de puertos que, aparentemente no se limita a la vigencia 2020. Dado que el análisis del alcance de la disposición y su temporalidad hacen parte del juicio de constitucionalidad por unidad de materia de este tipo de leyes, la Sala estima que la duda advertida es suficiente para abordar el análisis de fondo de la demanda propuesta. En consecuencia, la Corte considera que resulta procedente emitir un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

Problema jurídico y ruta de solución

1. En el marco antes referido, corresponde a la Corte definir si el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, al incluir en una ley anual de presupuesto una norma que autoriza a los puertos privados para desarrollar una nueva actividad de prestación de servicios a terceros a cambio de una contraprestación calificada como recurso propio del presupuesto de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI.

1. Para resolver este problema, la Sala: (i) reiterará el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia; (ii) se referirá a la naturaleza y el contenido que la Constitución le ha fijado a la ley anual de presupuesto; y (iii) delimitará el contexto y alcance de la disposición demandada; y, por último, (iv) solucionará el cargo concreto.

El principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia

1. Los artículos 158 y 169 de la Constitución Política conforman el principio constitucional de unidad de materia. El artículo 158 dispone que “todo proyecto de ley debe referirse a una

misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. A su turno, el artículo 169 de la Constitución, dispone que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. Al interpretar estas dos disposiciones y sus implicaciones prácticas, la jurisprudencia constitucional ha concluido que el principio de unidad de materia es un instrumento de transparencia y racionalidad del proceso legislativo, que materializa el principio democrático¹⁶ y el principio de seguridad jurídica.¹⁷

1. Al ser un mecanismo de racionalización legislativa, el principio de unidad de materia garantiza que los debates que ocurren en el Congreso de la República como instancia de representación democrática, se enfoquen en materias acotadas y definidas desde el inicio del proceso legislativo, que sean objeto de un proceso deliberativo racional propio del debate democrático.¹⁸ Así, el principio de unidad de materia fue previsto por el Constituyente para evitar la inclusión de asuntos inconexos en el mismo proyecto de ley que podrían frustrar el proceso legislativo por la dispersión, incongruencia o incoherencia temática de los temas a tratar.

1. Recientemente, la Corte reiteró que el principio de unidad de materia exige del proceso legislativo un mínimo de coherencia y congruencia, en virtud de la cual los enunciados contenidos en un proyecto de ley, introducidos al inicio del trámite legislativo o en el transcurso de aquel,¹⁹ tengan conexión con la materia principal del proyecto. De manera que las disposiciones extrañas e inconexas deben ser declaradas inexecutable por configurar un auténtico vicio material.²⁰

1. Ahora bien, corresponde al Juez constitucional velar por que la garantía de racionalidad y orden que introduce el principio de unidad de materia no sea, en la práctica, un obstáculo para el diálogo amplio que debe orientar la adopción de decisiones legislativas en una democracia liberal.²¹ Por lo tanto, el control de constitucionalidad para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia debe ser flexible,²² y fundarse en criterios

de razonabilidad y objetividad. Corresponderá entonces a la Corte verificar si la disposición acusada: (i) guarda conexidad temática con la ley en la que se inserta, es decir si se relaciona con el núcleo temático de la norma, el cual podrá ser determinado en el análisis de los antecedentes legislativos o en el título de la ley;²³ (ii) si conserva conexidad teleológica, esto es, si es instrumental a los fines buscados por el legislador al expedir la norma objeto de control;²⁴ (iii) si guarda conexidad causal, esto es si existe identidad entre la disposición y los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley;²⁵ o bien (iii) si al analizar en conjunto de la normatividad para determinar se encuentra una relación de racionalidad interna con las demás disposiciones que integran la ley (conexidad sistemática).²⁶

1. Dado que, entre más definido se encuentre un concepto o una institución por la Constitución Política, menor será la libertad de configuración del legislador, y más estricto debe ser el control judicial de constitucionalidad,²⁷ es posible analizar criterios adicionales a los reseñados para determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia en tratándose de leyes cuyo contenido ha sido previamente fijado por la Constitución, o por normas de superior jerarquía integradas al estándar constitucional²⁸.

1. Esto significa que la intensidad del control depende “de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución”, ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser “más estricto el control constitucional del acto normativo” que los desarrolla, pues el “Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado.”²⁹

1. Así, el control constitucional para determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia se cualifica cuando se aplica a leyes cuyo contenido ha sido prefijado por la Constitución Política³⁰, como ocurre con las leyes orgánicas -de Presupuesto (artículos 151 y

352), de Planeación (artículos 151 y 342), del Congreso (artículos 150.20 y 151), de ordenamiento territorial (art. 288), del sistema general de participaciones (art. 357) o del sistema general de regalías (art. 361)³¹-, o bien con las leyes anual de presupuesto y las leyes bianuales de regalías.

Naturaleza y contenido de la ley anual de presupuesto

1. Como cuestión previa es necesario tener presente que de conformidad con lo previsto en el artículo 150-11 de la Constitución Política, corresponde al Congreso mediante ley ordinaria, establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Complementariamente, le corresponde al Congreso también mediante leyes ordinarias establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley, según lo determina el numeral 12 de ese mismo artículo constitucional. Así mismo, las leyes mediante las cuales se expiden los Planes de Inversiones Públicas deben especificar los recursos financieros requeridos para su ejecución dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal, según lo precisan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política.

1. De conformidad con lo anterior, es que el artículo 345 de la Constitución define el principio de legalidad tanto del ingreso como del gasto público y lo relaciona con el contenido de la ley anual de presupuesto al disponer que “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos”. Complementariamente, el artículo 346 señala que el Gobierno “formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura”, el cual debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo.

1. A su vez, los artículos 346, 347, 349, 350 y 351 de la Constitución delimitan el contenido

de la ley anual de presupuesto en lo relativo al gasto, al prever que este: (i) debe corresponder a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo; (ii) debe ser correlativo al presupuesto de rentas; (iii) su aumento está sujeto a la aprobación previa del ministro del ramo; (iv) debe incluir el componente del gasto público social, que no puede disminuir en términos porcentuales de un año a otro. Así, la Constitución define que la ley anual de presupuesto está integrada por el presupuesto de rentas y el presupuesto de gastos, cada uno de los cuales tiene precisas limitaciones constitucionales.

1. En efecto, el artículo 346 delimita el contenido de la ley anual de presupuesto en lo relativo al gasto cuando prevé que “en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”. A su turno, el artículo 347 limita el gasto al exigir su correlación con el presupuesto de rentas y los artículos 349 y 351 limitan la posibilidad de que el Congreso aumente las partidas del presupuesto de gastos, el cómputo de las rentas, los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro a la aprobación previa del ministro del ramo. Entretanto, el artículo 350 consagra un mandato expreso para que dentro de la ley de presupuesto se incluya el componente del gasto público social, define los criterios para su distribución territorial y prohíbe su disminución porcentual en relación con el gasto total aprobado en la ley en relación con el año anterior. Por último, el artículo 352 sujeta el proceso de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto general de la Nación a lo que al respecto prevea la Ley Orgánica de Presupuesto.

1. Por su parte, las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011, todas las cuales conforman actualmente las normas orgánicas de

presupuesto en los términos de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, completan el marco regulatorio que informan la conformación de las leyes anuales de presupuesto.

1. De acuerdo con su Ley Orgánica, el Presupuesto General de la Nación, está conformado por: a) el presupuesto de rentas; b) el presupuesto de gastos; y, c) las disposiciones generales.

1. El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación;³² de las contribuciones parafiscales³³ cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los fondos especiales,³⁴ de los recursos de capital³⁵ y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional³⁶ (Ley 225/95, art. 1).

1. El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, constituye no sólo un estimativo sino también una autorización, y él debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (C. Pol.: Art. 347 y Ley 5 de 1992: Art. 211). De conformidad con la ley orgánica (Ley 179/94: art. 16) el presupuesto de gastos está compuesto por: a) los gastos de funcionamiento; b) del servicio de la deuda pública; y, c) de los gastos de inversión. Además, y en virtud del principio presupuestal de especialización, se establece que cada uno de estos gastos deberá presentarse clasificado en diferentes secciones que corresponden a: la Rama Legislativa, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral. La Rama Ejecutiva tiene una sección por cada ministerio, departamento administrativo, establecimiento público y la Policía Nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 350 de la Constitución, en el presupuesto de gastos también debe incluirse un componente denominado “gasto público social”, el que está integrado por las partidas de esta naturaleza, de acuerdo con la definición que establece la ley orgánica.

1. Finalmente, como por mandato constitucional la ley de presupuesto es adjetiva, no se pueden incluir partidas en el presupuesto que no obedezcan a un fundamento constitucional. En tal virtud, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución, en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, por lo que, a su vez, en la ley orgánica se establece que en el Presupuesto de Gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan: a créditos judicialmente reconocidos; a gastos decretados conforme a la ley; las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución, que fueren aprobadas por el Congreso de la República; y, a las leyes que organizan 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 Auditoría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública. Así, ningún gasto público podrá hacerse sin haberse decretado por el Congreso y tampoco podrá transferirse crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto.

1. Las disposiciones generales, según la ley orgánica, son aquellas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89: art. 7-c).

1. Todo lo anterior significa que el contenido de una ley de presupuesto, prefijado por la Constitución Política y la Ley Orgánica respectiva, se refiere exclusivamente a: (i) fijar los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación según el

detalle del presupuesto de rentas y recursos de capital previsto para cada año, esto es, para cada vigencia fiscal que va desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre; (ii) apropiar el valor requerido para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal de cada año según el detalle que en la misma se contempla; en tal caso, las apropiaciones que se incluyen en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades destinatarios del sistema presupuestal y expiran el 31 de diciembre de cada año, razón por la cual, la ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, debe tener un componente denominado gasto público social que agrupa las partidas de tal naturaleza, según la definición hecha por la ley orgánica de presupuesto, y, no puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, puesto que no puede aceptarse que la ley que ordena un gasto sea precisamente la misma ley de Presupuesto; finalmente, la ley anual de presupuesto debe (iii) adoptar las disposiciones generales complementarias de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación (contenida en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 819 de 2003, 1473 de 2011 y demás normas de carácter orgánico), que deben aplicarse en armonía con ésta para la ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal. Estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto.

1. En el mismo sentido, tales normas orgánicas enuncian y definen los principios del sistema presupuestal, que son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis. Para el caso que nos ocupa, es preciso detenerse en la definición de los principios de anualidad y unidad de caja, definidos en los artículos 14 y 16 del Decreto 111 de 1996, compilatorio de las Leyes Orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995,³⁷ en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre

de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”

“ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.”

1. Las normas transcritas dan cuenta de que las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto tienen un alcance temporal definido, y deben ser instrumentales para el cumplimiento efectivo del presupuesto que con ellas se aprueba, esto es para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado.

1. Queda claro, entonces, que la ley anual de presupuesto tiene un contenido prefijado en la Constitución Política y con sujeción a ella en las normas orgánicas del presupuesto, que limitan la libertad de configuración del legislador para incluir disposiciones ajenas al ejercicio presupuestal en este instrumento normativo.

1. En un principio, la Corte señaló que la ley anual de presupuesto no tenía, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto. “En efecto, dijo, el papel de esta ley, esencial, pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal.³⁸ Por ello, en algunas oportunidades, esta Corporación declaró inconstitucionales aquellos apartes de las leyes anuales de presupuesto que desbordaron ese campo, o no respetaron lo estatuido por la ley orgánica.³⁹”⁴⁰

1. Posteriormente, la Corte concluyó que las disposiciones de la ley anual del presupuesto sí tienen un contenido normativo suficiente como instrumento de regulación especial con finalidades de política económica y social.⁴¹ En el mismo sentido, en la sentencia C-803 de 2003 la Corte precisó que, “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”⁴². En consecuencia, las disposiciones generales incluidas en esta: (i) solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto; (ii) no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia; (iii) no pueden modificar normas sustantivas, pues en ese caso dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico⁴³.

1. Recientemente la Corte precisó que, además de las referidas prohibiciones, “a través de una ley anual de presupuesto no se pueden decretar tributos, ingresos, gastos e inversiones públicas, crear fondos cuentas, así como tampoco se puede crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica ni determinar su planta o crear empleos públicos”⁴⁴.

1. Así, entonces, se reitera, son las leyes ordinarias las únicas que pueden decretar o establecer rentas nacionales y las que pueden fijar u ordenar los gastos de la administración que se expiden en los términos del artículo 150 numerales 11 y 12, e inclusive lo pueden hacer las leyes mediante las cuales se expiden los Planes de Inversiones Públicas en los términos expresamente previstos en los artículo 339 y 341 de la Constitución Política en las cuales se deben especificar los recursos financieros requeridos para su ejecución dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

1. Igualmente, el artículo 347 de la misma Constitución señala que, en el evento en que los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados en la ley de apropiaciones, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas Comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados en el presupuesto.

1. Estas iniciativas legislativas corresponden a leyes ordinarias que disponen la creación de nuevas rentas o a las leyes ordinarias de financiamiento que sirven de causa a las leyes anuales del presupuesto y se caracterizan por tener las siguientes particularidades⁴⁵:

(a) Las leyes ordinarias que establecen o crean rentas nacionales y fijan los gastos de la administración, incluidas las leyes ordinarias de financiamiento, pueden crear o modificar las rentas y los recursos de capital que deben ser posteriormente incluidos en la ley anual del presupuesto de rentas, sin limitarse a la creación o modificación de ingresos tributarios o no tributarios. Tales leyes pueden establecer nuevas rentas, contribuciones fiscales y parafiscales, la ampliación de los cupos de endeudamiento y negociación de empréstitos adicionales. Este diseño persigue que, por la vía de una ley ordinaria, debatida y expedida por el Congreso en un trámite independiente y regular de carácter ordinario, se creen o modifiquen las rentas que para efectos de su recaudo o percepción deben ser luego incorporados como ingresos corrientes y recursos de capital en la ley anual de presupuesto.

(b) Tales leyes ordinarias, incluidas las leyes de financiamiento, tienen un objetivo definido: establecer las rentas nacionales y fijar o financiar la totalidad de los gastos que la administración pretende ejecutar durante la vigencia fiscal.⁴⁶

(c) Aunque es posible que las leyes ordinarias que establecen rentas y fijan los gastos de la administración, incluidas las leyes de financiamiento, se tramiten al mismo tiempo o inmediatamente después de la ley anual de presupuesto, los efectos de una y otra deben entenderse como separados, y ello por la bifurcación del principio de legalidad financiera: “Lo anterior obedece a que las leyes de financiamiento se dirigen a la creación o modificación de los ingresos, mientras que en la Ley Anual de Presupuesto, en virtud del principio de universalidad, se prevé la autorización legal de la totalidad de los gastos que se pretendan realizar durante una vigencia fiscal, los cuales a su vez deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y aprobarse por el Congreso en un marco de sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, en materia de ingresos, el artículo 347 CP, al no contemplar un límite temporal, y teniendo en cuenta que la jurisprudencia de esta corporación ha considerado que las leyes de financiamiento pueden contemplar una estimación de los ingresos de la Nación, se

admite, en principio, que a través de ellas se disponga, como regla general, el recaudo de rentas y recursos de capital más allá del período fiscal desfinanciado, esto es, de manera permanente”⁴⁷.

1. Así, es completamente ajeno al contenido prefigurado de la ley anual de presupuesto, que en sus disposiciones generales se creen nuevas rentas o ingresos para soportar o completar la estimación prevista en la parte del presupuesto de rentas, y financiar el gasto propuesto en el presupuesto de gastos. Para ello la Constitución ha previsto mecanismos autónomos: las leyes ordinarias, incluida la de financiamiento, cuyo trámite por separado de la ley de presupuesto garantiza la racionalidad del proceso legislativo y el principio de legalidad.

1. Demostrado como está que la ley anual de presupuesto tiene un contenido prefijado en la Constitución Política y con sujeción a ella en las normas orgánicas del presupuesto, que limitan la libertad de configuración del legislador e impiden incluir disposiciones ajenas al ejercicio presupuestal en este instrumento normativo, es claro que el estándar de control constitucional del cumplimiento del principio de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto se cualifica.⁴⁸

1. El precedente constitucional vigente es pacífico al señalar que “una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”⁴⁹.

“... 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.

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

“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. ...”⁵⁰

1. De acuerdo con tales presupuestos normativos de carácter constitucional y orgánico y, en algunos casos, según las anteriores precisiones jurisprudenciales, entre 1993 y 2020, se han expedido cada año las leyes de presupuesto por las cuales se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para cada vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año.

1. Teniendo en cuenta tanto el principio de reserva de ley en materia de ingreso y gastos público (C. Pol., art. 345), como a la finalidad que en tales asuntos corresponde a la política económica y fiscal contenida en los planes y programas de desarrollo económico y en las respectivas leyes que contienen los planes plurianuales de inversiones públicas que deben

reflejarse en los presupuestos públicos, se ha admitido que su contenido normativo permite y prohíbe determinados cursos de acción a las autoridades.⁵¹ Bajo la anterior perspectiva y en relación con el bloque de disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, por ejemplo, en la Sentencia C-177 de 2002⁵² se afirmó que “revisten también un contenido normativo”, el cual, no obstante, 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. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. En este sentido se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario.”

1. Empero, en algunos casos, con desconocimiento de las reglas contenidas en los artículos 345, 347 y 352 constitucionales y en las respectivas leyes orgánicas del presupuesto, así como en las precisiones jurisprudenciales citadas, en algunas leyes anuales de presupuesto se incluyeron normas que dispusieron la creación de fondos cuenta, v.gr. como el Fondo de Seguridad del Congreso de la República; que dispusieron de los recursos de los fondos de cofinanciación o que ordenaron efectuar traslados presupuestales entre ellos; que dispusieron abrir juicios fiscales de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo; que dispusieron modificar o prorrogar la vigencia o la derogatoria de normas ordinarias; que crearon cargos; que fijaron requisitos para proveer empleos vacantes; que prohibieron pactar prestaciones sociales en los contratos de prestación de servicios, incluidos los de las Unidades de Trabajo Legislativo de Senadores y Representantes; que prohibió a las Juntas o Consejos Directivos y Consejos Superiores de las Entidades Descentralizadas del orden Nacional cualquiera que fuera su naturaleza y los entes autónomos, expedir acuerdos o resoluciones que incrementaran salarios, primas, bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, créditos o prestaciones sociales, ni con órdenes de trabajo autorizar la ampliación en forma parcial o total de los costos de las plantas y nóminas de personal; las que dispusieron que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones, los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrían los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado; las que dispusieron que las sentencias,

conciliaciones y cesantías parciales serían incorporadas al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos; las que ordenaron financiar proyectos de construcción y adquisición de infraestructura, mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica; las que modificaron las leyes orgánicas de presupuesto u ordenaron elaborar el presupuesto en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales; la que fijó el término para realizar el pago que reconociera el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados y ordenó reconocer a título de mora el pago de intereses legales; las que ordenaron superar el límite temporal de anualidad al cual deben regirse las disposiciones instrumentales de las leyes anuales de presupuesto, pues sus efectos deben limitarse a la vigencia fiscal de cada presupuesto; en fin, las que ordenaron ingresos o decretaron gastos o los destinaron a fines no previstos en la ley de apropiaciones, materias de las que solo pueden ocuparse las leyes preexistentes tales como la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley del Plan Nacional de Inversiones o las leyes ordinarias sobre organización estatal o las que decreten ingresos u ordenan gastos y, en tales casos, la Corte Constitucional las declaró inexecutable y, por lo tanto, fueron expulsadas del ordenamiento jurídico.⁵³

1. En otros eventos, en tales leyes se incluyeron normas sobre materias completamente ajenas al contenido propio de una ley de presupuesto, v.gr. disponer que las entidades que en desarrollo de sus labores misionales requieran adelantar actividades relacionadas con la elaboración de levantamientos topográfico, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación predial, clasificación de campo, estudios detallados de suelos, diagnósticos prediales y de tenencia de la tierra, cartografía básica y generación de ortofotos como insumo para las actividades anteriormente enunciadas, se realizarían a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su condición de autoridad catastral y ente rector en materia de geografía, cartografía y agrológica, o la que dispuso que todo el territorio del Departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedaría bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.⁵⁴

1. El precedente constitucional vigente es pacífico al señalar que “una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”⁵⁵. Dicho de otro modo, para que se tenga por cumplido el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto “deben acreditarse tres parámetros específicos: el vínculo con la materia presupuestal, la prohibición de modificar materias sustantivas y el cumplimiento del requisito de temporalidad.”⁵⁶

1. Con base en esta regla decisonal, a manera de ejemplo, la sentencia C-486 de 2016 declaró inexecutable el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 (presupuesto de la vigencia 2016) mediante el cual se modificaba el plazo para el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-, así como la regla aplicable al cálculo de intereses de mora por su pago extemporáneo. Para el efecto, la Corte: primero, estimó que la disposición no guardaba relación con los contenidos de una ley anual de presupuesto, en tanto modificaba de forma permanente asuntos sustantivos relativos al pago de una prestación social de funcionarios públicos. Segundo, desestimó los argumentos presentados para la defensa de la disposición, que sostenían que en la medida en que la norma se refería a un pago, necesariamente guardaba conexidad con el presupuesto. Al respecto, señaló de forma expresa que una posición de este tipo “terminaría por vaciar de contenido el principio de unidad de materia presupuestal, pues resulta difícil concebir una sola actividad estatal que no suponga un gasto. La prestación de los servicios públicos lo exige, el goce efectivo de los derechos supone un adecuado manejo de recursos por parte del Estado, y toda política pública debe consultar un componente financiero. Por ello, si bien el estudio del principio es flexible, no puede serlo al punto de que se desvanezca su fuerza normativa.”⁵⁷ Recientemente, la Corte declaró inexecutable la norma que extendió el alcance de lo previsto en el artículo 307 del Código General del Proceso a las condenas impuestas contra cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios condenados judicialmente al pago de sumas de dinero consecuencia del reconocimiento de una

1. A modo de conclusión, la Sala observa que el principio de unidad de materia en tratándose de la ley anual de presupuesto exige el cumplimiento de los requisitos ordinarios de conexidad, y de tres requisitos específicos: que la disposición guarde un vínculo con la ejecución del presupuesto, que no modifique materias sustantivas, y que no exceda el límite temporal de las leyes anuales de presupuesto.

Contexto y alcance de la disposición demandada

1. El artículo 5 de la Ley 1 de 1991, modificada por la Ley 856 de 2003 clasifica los puertos en puertos de servicio público y puertos de servicio privado, entre otros⁵⁹. Los primeros son aquellos donde se prestan servicios a todos quienes están dispuestos a someterse a las tarifas y condiciones de operaciones. Mientras que los puertos de uso privado corresponden a aquellos en donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria propietaria de la infraestructura. La operación de ambos tipos de puertos requiere la existencia previa de una concesión portuaria, que es un contrato administrativo en virtud del cual la Nación “permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos”⁶⁰. Según lo previsto en el 7 de la Ley 1 de 1991, modificado por el artículo 7 de la Ley 856 de 2003, la contraprestación la recibe la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, que a su turno la divide así: el 80% para la Nación mediante la incorporación a su presupuesto como ingreso propio, y el 20% restante a favor de la entidad territorial en la que opere el puerto que, a su vez, deberá destinarla a inversión social⁶¹.

1. El artículo 140 de la Ley 2008 de 2020 regula la solicitud y obtención de una autorización para prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica o jurídicamente con la

sociedad portuaria, cuando la solicitud esté relacionada con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y previo concepto favorable del CONPES, para lo cual se autoriza al Ministerio de Transporte para que mediante resolución, reglamente el trámite para la obtención de dicha autorización, por una parte y, por la otra, crea una renta propia que a su vez se la asigna a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, para lo cual también se autoriza al Ministerio de Transporte a fin de que mediante resolución, reglamente la contraprestación correspondiente que hará parte del presupuesto de recursos propios de la ANI. En suma, dicha norma crea una nueva contraprestación por la autorización de una nueva actividad a los puertos de uso privado, toda vez que, a diferencia de lo previsto en la Ley 1 de 1991, autoriza a este tipo de puertos para prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica o jurídicamente con la sociedad portuaria, a cambio de una contraprestación que, aunque se determina como a favor de la Nación, se integra al presupuesto de la Agencia Nacional de Infraestructura como un recurso propio.

1. Por otra parte, en el informe del Gobierno Nacional la estimación de las rentas de las concesiones de la Ley 1ª de 1991 se relacionan para el rubro de las concesiones del Invias y, en el caso de la ANI solo se mencionan las rentas derivadas del uso de la infraestructura férrea y aérea, según el artículo 308 de la Ley 1955 de 2016. En su intervención, el DAPRE y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía y Transporte señalaron que: “El artículo demandado solo establece una contraprestación a favor de la ANI, de manera extraordinaria y temporal, cuyos condicionamientos mencionados arriba permiten leerla como una disposición complementaria u especial de otras normas que regulan la materia en cuanto al servicio de puertos”. (...) “el fin de la norma es incluir en la ley del Presupuesto General de la Nación, una renta a favor de la Nación, sujeta a ciertos presupuestos y condiciones normativas para su correcta ejecución”.

Solución del caso concreto.

1. A juicio de la Sala, el artículo 140 de la Ley 2008 de 2020 infringe el principio de unidad de

materia al crear una nueva renta a favor de la Nación por la autorización de una nueva actividad a los puertos de uso privado que se integra al presupuesto de una Agencia Nacional Estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, esto es, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, asunto que es ajeno al contenido prefigurado que la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto asignan a la ley anual de presupuesto. Por el contrario, es el objeto propio de una ley ordinaria creadora de rentas corrientes o recursos de capital, incluida la ley de financiamiento.

1. En efecto, tal como se explicó en la sección “Naturaleza y contenido de la ley anual de presupuesto”, el presupuesto de rentas integrado a la ley anual de presupuesto es una estimación de los ingresos que por múltiples conceptos ingresan al presupuesto general de la Nación y que han sido previamente creados o autorizados por una ley previa, y las disposiciones generales que se relacionan con estos son medidas estrictamente instrumentales para lograr su correcta ejecución. Así, resulta ajena a la naturaleza y el contenido prefigurado de la ley anual de presupuesto, la inclusión dentro de sus disposiciones generales de una norma que cree una nueva renta a favor de la Nación o de las entidades que integran el presupuesto general, o bien que modifique sustancialmente una renta ya existente. Tal como se explicó en precedencia, si al momento de proyectar el presupuesto de la vigencia 2020 el Gobierno estimó que las rentas previstas en las leyes preexistentes no permitían asignar suficientes recursos a la ANI para su operación, y que no era posible trasladar recursos de otro sector de gasto, sino que era mandatorio crear una nueva renta para dotarla de mayores recursos propios, debió proponer una ley independiente para el efecto.

1. Por último, la Sala concuerda con la demandante y los intervinientes que concluyeron que el artículo demandado era inconstitucional por tratarse de una norma permanente, no temporal. Al respecto, se observa que el DAPRE y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía y Transporte, señalaron en su intervención que la norma contenida en el artículo 140 de la Ley 2008 de 2020 era de aplicación temporal orientada a proveer nuevos recursos a la ANI para el desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura y que, en

todo caso sus efectos se limitaban a la vigencia 2020. Empero, tanto de los antecedentes de la norma como del contenido mismo del artículo en donde se halla incluido se concluye que esta puede tener efectos permanentes, no obstante la temporalidad que caracteriza a la ley anual de presupuesto. En varias oportunidades la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones incluidas en este tipo de leyes por desconocimiento del criterio de temporalidad y lo ha hecho en tanto se ha demostrado con suficiencia que, en efecto, estas tienen la virtud de producir efectos ultractivos, esto es, más allá de la vigencia fiscal para la cual han sido aprobadas. En este caso, aunque el Gobierno reconoce su limitación temporal a la vigencia fiscal 2020, al punto que propuso la inclusión de un contenido normativo similar en la Ley 2072 de 2020 “por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”, lo cierto es que de su contenido puede observarse una vigencia que excede la de la ley anual de 2020.

1. A juicio de la Sala, tal como se expuso respecto del criterio de finalidad, la disposición acusada tiene el efecto de modificar el régimen portuario previsto en la Ley 1ª de 1991, más allá de la vigencia anual de la ley de presupuesto. En este caso el legislador omitió expresamente señalar que la autorización extraordinaria que, en virtud de la disposición acusada podría conceder la ANI, tendría vigencia limitada por el año 2020. Así mismo, omitió señalar que cualquier actuación administrativa iniciada para la obtención de la referida autorización debía terminar en el curso de la vigencia 2020, de modo que, tanto la contraprestación como la concesión del permiso quedaran en firme en el periodo de vigencia de la ley. Estas omisiones no son menores, pues permiten que en la ejecución de la ley, se le concedan alcances superiores al que admite la Constitución y las leyes que integran la normativa orgánica de presupuesto.

1. Solo para citar un ejemplo, la sala observa que el artículo 1 de la Resolución No. 2020 3040003525 de mayo 20 de 2020 expedida por el Ministerio de Transporte, mediante la cual se introdujo el trámite que ante la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) debían seguir los puertos privados para transportar carga de propiedad de terceros no vinculados económica o jurídicamente con la sociedad portuaria, señala sin limitación temporal alguna que el objetivo

de la referida resolución es “regular la contraprestación que hará parte del presupuesto de los recursos de la Agencia Nacional de Infraestructura”. En ese sentido, el artículo 4 de la referida resolución prevé que la sociedad portuaria a quien se otorgue la autorización prevista en el artículo 140 estudiado pagará una contraprestación a la ANI por la carga de terceros movilizadora “correspondiente al componente variable de la metodología establecida en el Documento CONPES 3744 de 2013, adoptado mediante Decreto 1099 de 2013 y la Resolución 5394 de 2013 del Ministerio de Transporte”. Al revisar la metodología descrita se observa que el CONPES 374466 prevé que el componente variable retribuye de forma proporcional la dinámica de la actividad portuaria y se calcula con base en los volúmenes reales de carga movilizadora. Según el anexo 2 del CONPES67 el componente variable se calcula para cada año y se paga en el primer mes de ejecución del contrato de concesión y en febrero de cada anualidad siguiente. Cada año, el recurso se incorpora al presupuesto del INVIAS -para este caso se entiende de la ANI- y en febrero se verifica si el valor calculado fue inferior o superior al de la carga efectivamente movilizadora. Si fue inferior, la contraprestación calculada y pagada en exceso se descuenta de la correspondiente a la vigencia actual, mientras que, si fue superior, el concesionario debe pagar el valor adicional. De esta breve explicación se sigue que, contrario a lo afirmado por el Gobierno, la disposición acusada crea una renta a favor de la ANI que, aun si no se entienden permanente, tendrá efectos presupuestales por lo menos por una vigencia adicional a la del año 2020.

1. Visto lo anterior, para la Corte no hay duda de que el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 transgredió la regla constitucional de la temporalidad de la ley de presupuesto, que fue vulnerada de manera palmaria como se advierte de la misma disposición en tanto no existía un llamado o delimitación a la anualidad y, por el contrario, se evidencia la introducción inconstitucional de una autorización permanente para instalar la modificación de objeto o de actividad permitida a las sociedades portuarias privadas en forma indefinida y la consecuente apertura de los contratos de los puertos privados hacia la prestación de nuevo servicios, reservados antes a los puertos públicos. Nótese que el objeto de la norma puede ser adecuado o no, pero lo cierto es que excede la temporalidad exigida por la Constitución Política a la ley de presupuesto, en la que se incluyó el contenido del artículo 140 que, como consecuencia, será declarado inexecutable.

1. En consecuencia, la Sala observa que la disposición acusada incumple los tres requisitos especiales definidos para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en leyes anuales de presupuesto. Lo anterior, en tanto: (i) no guarda un vínculo con la ejecución del presupuesto sino que crea una nueva renta a favor de una entidad incluida dentro del Presupuesto General de la Nación; (ii) modifica una materia sustantiva al a) autorizar una actividad que no ha sido prevista en la ley que regula el régimen portuario, y b) cambiar la destinación de la contraprestación que se paga con ocasión de una concesión portuaria, para destinarla a una entidad diferente a la que recibe las contraprestaciones portuarias según la Ley (INVIAS) y excluir a las entidades territoriales del ingreso; y (iii) excede el límite temporal que la Constitución y la ley orgánica de presupuesto fijan a la ley anual de presupuesto.

Síntesis de la decisión

1. La Corte estudió la demanda propuesta contra el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 “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 2020”, por violación del principio de unidad de materia.

1. Dado que la disposición demandada se encontraba inserta en una ley anual de presupuesto cuya vigencia se agotó el 31 de diciembre de 2020, la Corte evaluó si conservaba la competencia para conocer el asunto. La Sala Plena concluyó que, a pesar de que la disposición demandada se encontraba inserta en una ley anual de presupuesto cuya vigencia se agotó el 31 de diciembre de 2020, podría seguir produciendo efectos con posterioridad a esa fecha. En consecuencia, la Corte consideró procedente emitir un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

1. Resuelta la cuestión previa de la competencia, la Corte se dispuso a definir si el artículo

140 de la Ley 2008 de 2019 desconocía el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, al incluir en una ley anual de presupuesto una norma que autoriza a los puertos privados para desarrollar una nueva actividad de prestación de servicios a terceros, a cambio de una contraprestación calificada como recurso propio del presupuesto de la Agencia Nacional de Infraestructura.

1. Para resolver el problema, la Sala reiteró que el control constitucional relativo al principio de unidad de materia se cualifica cuando la Constitución o las normas orgánicas integradas al parámetro de constitucionalidad determinan el contenido de la ley y por lo mismo, restringen la libertad de configuración legislativa. También, reiteró que la ley anual de presupuesto es una ley de contenido prefigurado, y las disposiciones generales incluidas en esta: (i) solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto; (ii) no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia; (iii) no pueden modificar normas sustantivas, pues en ese caso dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

1. Además, señaló que mediante una ley anual de presupuesto no era posible decretar tributos o ingresos, gastos o inversiones públicas, aun si estos se dirigen a fortalecer o complementar el presupuesto de una de las entidades que integra el presupuesto general de la Nación. Lo anterior, en tanto la propia Constitución reconoce que, en el evento en que los ingresos legalmente autorizados, que a su vez son estimados en el presupuesto de rentas, sean menores que los gastos previstos para la vigencia fiscal, el Gobierno propondrá por separado leyes ordinarias o incluso una ley ordinaria de financiamiento para crear nuevas rentas o modificar las existentes de forma que sea posible financiar el gasto propuesto para aprobación del Congreso en la ley anual de presupuesto. Aunque las leyes ordinarias que crean rentas, y las leyes de financiamiento, guardan una directa relación causal con la ley anual del presupuesto pero son diferentes a ésta en tanto las primeras: a) pueden crear o modificar las fuentes de los ingresos corrientes y de los recursos de capital que deben ser incluidos en el presupuesto de rentas, sin limitarse a la creación o modificación de ingresos

tributarios o no tributarios; b) tienen un objetivo definido: financiar la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante una o varias vigencias fiscales, de forma que anualmente los presupuestos de rentas y recursos de capital se ajusten hasta por el monto de los gastos desfinanciados; y, c) tienen efectos diferenciables en tanto las leyes de creación de rentas o de financiamiento, como su nombre lo indica, se dirigen a la creación o modificación de rentas, mientras que, la ley anual de presupuesto tiene por finalidad estimar con fundamento en aquellas, la totalidad de los ingresos y de las apropiaciones que se pretende recaudar y gastar, respectivamente, durante una vigencia fiscal.

1. Así, la Corte concluyó que, es completamente ajeno al contenido prefigurado de la ley anual de presupuesto, que en sus disposiciones generales se creen nuevas rentas o ingresos para soportar o completar la estimación prevista en la ley de rentas, y financiar el gasto propuesto en la ley de apropiaciones. Para ello la Constitución ha previsto mecanismos autónomos de financiamiento, cuyo trámite por separado de la ley de presupuesto garantiza la racionalidad del proceso legislativo y el principio de legalidad.

1. Al estudiar el contenido del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, la Sala concluyó que este crea una nueva contraprestación por la autorización de una nueva actividad a los puertos de uso privado, toda vez que, a diferencia de lo previsto en la Ley 1 de 1991, autoriza a este tipo de puertos para prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica o jurídicamente con la sociedad portuaria, a cambio de una contraprestación que, aunque se determina como a favor de la Nación, se integra al presupuesto de la Agencia Nacional de Infraestructura como un recurso propio.

1. En consecuencia, la Corte consideró que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia por cuanto incumple dos de los tres requisitos especiales definidos para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en leyes anuales de presupuesto. Lo anterior, en tanto: (i) no guarda un vínculo con la ejecución del presupuesto sino que crea una nueva renta a favor de una entidad incluida dentro del Presupuesto General de la

Nación; (ii) modifica una materia sustantiva al a) autorizar una actividad que no ha sido prevista en la ley que regula el régimen portuario, y b) cambiar la destinación de la contraprestación que se paga con ocasión de una concesión portuaria, para destinarla a una entidad diferente a la que recibe las contraprestaciones portuarias según la Ley (INVIAS) y excluir a las entidades territoriales del ingreso; y (iii) excede el límite temporal que la Constitución y la ley orgánica de presupuesto fijan a la ley anual de presupuesto.

1. Por lo tanto, decidió declarar la inexequibilidad de la disposición acusada por el desconocimiento del principio de unidad de materia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 “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 2020”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-178/21

Referencia: Expediente D-13885

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, me permito manifestar las razones por las cuales aclaro el voto en relación con la Sentencia C-178 de 2021. Aunque comparto que la norma acusada es inconstitucional por desconocimiento del principio de unidad de materia, discrepo de un argumento que, de manera relevante, soporta en el fallo esa conclusión.

1. La Sala analizó la constitucionalidad del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, “[p]or 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 2020”. El artículo era incompatible con el artículo 5 de la Ley 1ª de 1991 (legislación permanente), pues mientras este último define los puertos (marítimos) de servicio privado como aquellos donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria, la regla acusada permitía a puertos privados prestar servicios a empresas no vinculadas jurídica o económicamente con dicha sociedad. La mayoría determinó que, en efecto, se había desconocido el principio de unidad de materia, entre otras razones, porque a causa de la referida incompatibilidad, la disposición demandada tenía la consecuencia de modificar el régimen portuario previsto en la Ley 1ª de 1991, más allá de la vigencia anual de la ley de presupuesto, de tal forma que tendría carácter permanente.

1. La Sala sostuvo que el Legislador omitió expresamente señalar que la autorización extraordinaria que, en virtud de la norma podía concederse, tendría vigencia limitada por el año 2020. Así mismo, que dejó de advertir que cualquier actuación administrativa iniciada para la obtención de la referida autorización debía terminar en el curso de la vigencia 2020, de modo que, tanto la contraprestación como la concesión del permiso quedaran en firme en el periodo de vigencia de la ley. Estas omisiones, según el fallo, permiten que en la ejecución de la norma se le concedan alcances superiores al que admite la Constitución y las leyes que integran la normativa orgánica de presupuesto.

1. Para ilustrar lo anterior, se afirma que el artículo 1 de la Resolución No. 3040003525 de

mayo 20 de 2020, expedida por el Ministerio de Transporte, señala sin limitación temporal alguna que el objetivo de esa normatividad es “regular la contraprestación que hará parte del presupuesto de los recursos de la Agencia Nacional de Infraestructura. Indica que el artículo 4 ídem prevé que la sociedad portuaria a quien se otorgue la autorización prevista en el artículo 140 estudiado pagará una contraprestación a la ANI por la carga de terceros movilizada “correspondiente al componente variable de la metodología establecida en el Documento CONPES 3744 de 2013, adoptado mediante Decreto 1099 de 2013 y la Resolución 5394 de 2013 del Ministerio de Transporte.” Al revisar la metodología descrita, subraya, se observa que el CONPES 3744 prevé que el componente variable retribuye de forma proporcional la dinámica de la actividad portuaria y se calcula con base en los volúmenes reales de carga movilizada.

1. A partir de lo anterior, la providencia concluye que la disposición acusada crea una renta a favor de la ANI que, aun si no se entiende permanente, tiene efectos presupuestales por lo menos por una vigencia adicional a la del año 2020. No considero acertada la anterior conclusión.

1. Comparto la regla jurisprudencial aplicada, sobre el principio de unidad de materia, según la cual, las disposiciones generales de la ley del presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir su correcta ejecución. Así mismo, coincido en que, si bien no siempre deba llegarse a esa conclusión, la existencia de regulaciones con vocación de permanencia o que modifiquen normas sustantivas constituyen un indicador de la violación al principio de unidad de materia. Ello, en la medida en que, salvo excepciones gubernamentalmente debidamente justificadas, dejarían de ser en tal caso meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas, modificatorias del ordenamiento jurídico. Sin embargo, desde mi punto de vista, el problema de constitucionalidad que presentaba la norma acusada en este caso no consistía en que tuviera carácter permanente.

1. Como lo pone de presente el fallo, según el artículo 11, letra c), del Decreto 111 de 1996, las disposiciones generales de la ley de presupuesto regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. Esto implica que toda ley de presupuesto, en su parte general, lleva implícita la cláusula de expiración de sus normas, con la terminación de la correspondiente vigencia presupuestal. Así, salvo que se modifiquen las reglas orgánicas sobre la ley del presupuesto, en realidad ninguno de los preceptos de la parte general puede ser permanente, en el sentido que tenga la capacidad de surtir efectos luego de finalizada la correspondiente vigencia fiscal. Lo anterior es así y no considero que se requiera ninguna advertencia del Legislador para que opere, por propio ministerio de la ley, la citada regla de temporalidad de las normas anuales de presupuesto.

1. En este caso, como la norma acusada era contraria al artículo 5 de la Ley 1ª de 1991 (norma permanente), desde mi punto de vista, la interpretación más razonable es que había sido introducida una excepción temporal a la regulación permanente. No obstante, una vez fenecida la correspondiente vigencia fiscal, con la pérdida de vigencia de las reglas presupuestales, es claro que la excepción también desapareció y, por lo tanto, continúan aplicándose las reglas generales permanentes de 1991.

1. El proyecto resalta la resolución expedida por el Ministerio de Transporte dentro del año de vigencia de la ley del presupuesto, mediante el cual se fijó un procedimiento y la regulación de la contraprestación que hará parte del presupuesto de los recursos de la Agencia Nacional de Infraestructura. La sentencia destaca que la resolución no establece limitación temporal alguna a su objeto. Sin embargo, estimo que tal reglamentación solo puede regir hasta cuando esté vigente la posibilidad para los puertos privados, previa autorización, de prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica ni jurídicamente con las sociedades portuarias. De este modo, como el artículo de la ley del presupuesto es transitorio (dura un año), aquello que se infiere es que el procedimiento en mención tenía la función de regular tales trámites durante su lapso de vigencia.

1. Además de la anterior resolución, la sentencia cita un documento CONPES, que establece la metodología para sufragar la contraprestación que debía pagarse a la ANI por la autorización contenida en la regla impugnada. Esto mostraría, supuestamente, que el precepto podía seguirse aplicando luego de expirada su vigencia. Sin embargo, tanto respecto de la resolución como en relación con el Documento CONPES, el argumento es inconducente para sostener la conclusión, por dos razones. De un lado, porque debido a elementales razones de jerarquía normativa en el sistema de fuentes, una norma reglamentaria no puede (y mucho menos un documento CONPES) modificar reglas permanentes sobre los servicios que están habilitados a prestar los puertos privados, incorporadas en regulaciones con rango de ley. Pareciera que la sentencia asumiera las cosas a la inversa, i.e. que la regla de rango reglamentario condicionara la vigencia de la norma legal o tuviera la virtud de extenderla. En realidad, las normas de jerarquía legal fijan las posibilidades de aplicación de un régimen, mientras que las reglamentarias prevén los trámites o procedimientos específicos para hacerlo, siempre que la ley lo permita.

1. El argumento basado en la existencia de los dos documentos citados es inconducente, en segundo lugar, porque aquellos solo ponen de manifiesto que las consecuencias prácticas de la norma cuestionada podrían verificarse luego del fenecimiento de la vigencia fiscal de 2020, pero de ninguna manera ello pone de manifiesto supuestos de ultractividad. Por ejemplo, un puerto privado pudo adquirir durante 2020 una licencia para prestar servicios a terceros no vinculados económica ni jurídicamente con las sociedades portuarias y es posible que la prestación de estos servicios se haya extendido a 2021. Esto, sin embargo, no implicaría que la norma demandada tenga carácter permanente ni efectos ultractivos. En cuanto tal, la norma solo habrá surtido efectos en 2020.

1. El hecho de que las consecuencias prácticas de la aplicación de una disposición se verifiquen luego de su derogatoria o pérdida de vigencia es común. La ultractividad de un régimen, en cambio, solo tiene lugar cuando, pese a que la norma ya no rige, se sigue aplicando a supuestos de hecho nuevos, acaecidos con posterioridad. En el presente asunto, el precepto cuestionado sería ultractivo si en el año 2021 las licencias a las que este se

refiere todavía podían solicitarse y expedirse con arreglo a sus prescripciones. Este, sin embargo, no puede ser el caso, porque la regulación ya perdió vigencia.

1. En los anteriores términos, dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

1 CP Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

2 Diario Oficial No. 51179 de 27 de diciembre de 2019.

3 En la Sentencia C-215 de 2017, reiterada en la Sentencia C-450 de 2020, la Corte insistió en que “La jurisprudencia constitucional ha establecido que una condición indispensable para emitir fallos de mérito frente a las demandas de inconstitucionalidad es que los actos sometidos a control estén vigentes, o no lo estén, pero produzcan efectos o tengan vocación de producirlos”.

4 En la Sentencia C-898 de 2001 la Corte Constitucional señaló que “[c]uando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control, vgr., cuáles son las normas vigentes o que, a pesar de haber sido derogadas, pueden seguir produciendo efectos jurídicos, respecto de las cuales debe hacerse un juicio de inconstitucionalidad”.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2019.

6 Cfr. Corte Constitucional C-350 de 1994 según la cual “Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de esta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida. En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexecutable, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase”

7 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-668 de 2008, C-019 de 2015, C-353 de 2015 y C-192 de 2017.

8 Cfr. Corte Constitucional C-668 de 2008.

9 La derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores todo aquello que no contradiga las disposiciones de la nueva ley, lo que hace necesario un análisis comparativo entre ambas leyes que permita determinar si la derogatoria es total o parcial. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-353 de 2015 y C-192 de 2017.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-019 de 2015.

11 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993.

13 En la Sentencia C-1115 de 2001, reiterada en la Sentencia C-502 de 2012, la Corte señaló que “si no se entendiera que la Corte mantiene su competencia cuando las disposiciones transitorias han sido demandadas antes de la expiración de su término, de ordinario una serie de leyes y normas quedarían por fuera del control constitucional, pues todas aquellas cuya vigencia fuera menor al tiempo que dura el trámite del proceso en la Corte Constitucional, resultarían ajenas a revisión por tal razón. Posibilidad que repugna a la intención del constituyente y a la noción misma de Estado de Derecho que acoge nuestra Carta Fundamental”.

14Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2019.

15 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-143 de 2018, C-044 de 2018, C-668 de 2014, C-019 de 2015, C-192 de 2017 y C-085 de 2019.

16 Cfr., Sentencia C-809 de 2007. En esta providencia, citando la Sentencia C-501 de 2001, se recordó que: “el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento”. A su turno, en la Sentencia C-015 de 2016, citando la Sentencia C-714 de 2008, se añadió que “La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.

17 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-400 de 2010, C-133 de 2012 y C-015 de 2016, reiteradas en la Sentencia C-507 de 2020.

18 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2020, reiterada en la Sentencia C-158 de 2021.

19 Cfr., Sentencia C-992 de 2001, reiterada en la sentencia C-507 de 2020: “Ha señalado la Corte, por otra parte, que la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate. Así, los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con

otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad objetiva con los contenidos de ésta”.

20 Cfr. Sentencia C-551 de 2003 reiterada en la Sentencia C-084 de 2018, la Corte explicó que si bien hay una distinción general entre el control formal y el control material encomendado a la Corte, también hay una categoría intermedia de vicios procedimentales con implicaciones en el contenido material de la norma pues “excepcionalmente, es posible evaluar en el control formal el contenido de una ley o de un proyecto de ley, no para realizar un juicio de contradicción respecto de lo previsto en la Carta, sino para establecer si los asuntos que una o varias disposiciones tratan son respetuosos (i) de los parámetros de conformación temática previstos en el artículo 158 de la Constitución, referentes al principio de la unidad de materia; (ii) de las reglas especiales de trámite que se consagran frente determinados tipos de leyes, como ocurre, por ejemplo, con las leyes estatutarias o las leyes orgánicas; y (iii) de ciertos condicionamientos preceptivos que anteceden a la realización del procedimiento legislativo, tal como sucede con el deber de agotar la consulta previa”.

21 En la Sentencia C-438 de 2019, la Corte reiteró su precedente en relación con la intensidad del juicio de constitucionalidad relativo al cumplimiento del principio de unidad de materia y concluyó: “Por eso, sin desatender el propósito perseguido por el principio de unidad de materia -evitar las incongruencias normativas en las leyes-, la hermenéutica constitucional ha dejado sentado que el mismo no puede interpretarse en sentido estricto, rígido o absoluto, al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Según esta Corporación, una interpretación restrictiva del citado principio implicaría desbordar su verdadera finalidad, produciendo un efecto contrario al pretendido, en cuanto terminaría por anular el principio democrático, convirtiéndose en una camisa de fuerza para el Congreso que obstaculiza la actividad legislativa hasta el punto de hacerla caótica e incluso nugatoria. // Bajo ese entendido, frente al contenido del principio de unidad de materia, lo que cabe es una interpretación razonable y proporcional que permita establecer con claridad si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, pues lo que de aquél se predica es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada

con un criterio objetivo y razonable”. (Subrayas fuera del texto original)

22 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1057 de 2005, C-400 de 2010 y C-015 de 2016.

23 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-786 de 2004, C-133 de 2012 y C-015 de 2016. En la Sentencia C-133 de 2012 este criterio se definió de la siguiente manera: “conexidad temática, explicó que la misma puede definirse “como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular”. Como ya se mencionó, la Corte ha dispuesto que la conexidad temática, analizada desde la perspectiva de la ley en general, “no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable”.”

24 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-133 de 2012, C-292 de 2012y C-015 de 2016. En la Sentencia C-133 de 2012 la Corte señaló: “conexidad teleológica, dijo igualmente que ella también tiene que ver con “la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular”. Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, “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”.”

25 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 2010 y C-133 de 2012. En la Sentencia C-133 de 2012, esta Corporación indicó: “conexidad causal, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal “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”.”

26 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-133 de 2012, C-292 de 2012y C-015 de 2016. En la Sentencia C-133 de 2012, esta Corporación indicó: “Conexidad sistemática, la misma fue entendida “como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.”

27 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-081 de 1996.

28 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 2021. En esta sentencia, la Corte reiteró lo expresado desde la sentencia C-081 de 1996 al señalar que, cuando el Constituyente ha limitado el margen de configuración del legislador, mediante la introducción más o menos completa de los elementos estructurales de un concepto o una institución, el control que debe adelantar el juez constitucional se hace más estricto. En contraste, “cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador”.

29 Corte Constitucional, Sentencia C-081 de 1996, fundamento jurídico No 4.

30 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 2021.

31 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-483 de 2020.

32 Los ingresos corrientes se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros comprenden los impuestos directos e indirectos, y los segundos comprenden las tasas y las multas (Ley 179/94: arts. 55, 67 y 71).

33 Definidas en la Ley 225 de 1995, como 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 hace en la forma exclusivamente dispuesta en la ley que los crea y se destina solo al objeto en ella previsto, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

34 De conformidad con la ley orgánica de presupuesto, constituyen fondos especiales el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por la ley. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2002.

35 De conformidad con la ley orgánica de presupuesto, comprenden los recursos del balance; los recursos de crédito externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República; los rendimientos financieros; el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las

inversiones en moneda extranjera; las donaciones; el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorgan; y, las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

36 Excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

37 El artículo 24 de la Ley 225 de 1995 autorizó al Gobierno Nacional para que compilara el texto de tales leyes sin cambiar su redacción ni contenido, compilación que se denominaría Estatuto Orgánico del Presupuesto. En virtud de tal autorización legal se expidió el Decreto 111 de 1996, que compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. No es un Decreto con fuerza de ley, porque para su expedición no se confirieron precisas facultades extraordinarias pro tempore que, por lo demás están prohibidas porque tal y como lo señala el inciso in fine del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no se puede revestir al Presidente de la República de facultades para dictar normas orgánicas. Se trata, entonces, de un Decreto ejecutivo compilatorio y, por lo tanto, de un simple acto administrativo, el cual, por lo demás, tiene únicamente dos artículos: el primero que compila las normas orgánicas contenidas en las citadas leyes y, el segundo, que dispuso su vigencia y derogó el Decreto ejecutivo compilatorio 360 de 1995, que antes había compilado las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, en virtud de una autorización parecida contenida en esta última. Por tal razón, las referencias a las normas de la Ley Orgánicas del Presupuesto no se pueden confundir con los únicos dos artículos del decreto ejecutivo 111 de 1996, ni este sirve de parámetro constitucional para ningún efecto.

38 Corte Constitucional. Sentencias C-357 de 1994, C-629 de 1996 y C-402 de 1997.

39 Corte Constitucional, Sentencias C-039 de 1994 y C-089A de 1994.

40 Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1994.

41 En la Sentencia C-685 de 1996 se afirmó que: “tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre

sujeto al plan de desarrollo... Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley (...).”

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

43 Ibidem

44 Corte Constitucional, Sentencia C-483 de 2020.

45 A continuación se reiteran las consideraciones expresadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 2019 en relación con la naturaleza, características y trámite de las leyes de financiamiento.

46 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2016.

47 Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 2019.

48 Aunque el precedente constitucional transitó de una visión restringida a una más ponderada en relación con la aplicación del principio de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto, la jurisprudencia en vigor reconoce que el control de constitucionalidad aplicable en este tipo de casos admite la exigencia de requisitos adicionales a los que se comprueban en el análisis de unidad de materia de cualquier ley ordinaria. Para una revisión detallada del tránsito jurisprudencial descrito, véase: Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2019.

49 Corte Constitucional, Sentencia C-1124 de 2008, reiterada en las Sentencias C-052 de 2015, C-486 de 2016 y C-438 de 2019.

50 Corte Constitucional, Sentencia C-803 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

51 Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-177 de 2002, C-1124 de 2008 y C-006 de 2012.

52 Esta tesis se ha venido reiterando pacíficamente, entre otras, de manera reciente en la Sentencia C-438 de 2019.

53 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-357 de 1994, C-546 de 1994, C-423 de 1995, C-685 de 1996, C-402 de 1997, C-562 de 1998, C-201 de 1998, C-1504 de 2000, C-457 de 2006, C-668 de 2006, C-006 de 2012, C-052 de 2015, C-142 de 2015, C-486 de 2016 y C-438 de 2019.

54 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 1993, C-357 de 1994, C-546 de 1994, C-704 de 2015, C-047 de 2018 y C-167 de 2021.

55 Corte Constitucional, Sentencia C-1124 de 2008, reiterada en las Sentencias C-052 de 2015, C-486 de 2016 y C-438 de 2019.

56 Corte Constitucional, Sentencia C-704 de 2015.

57 Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2016.

59 Aunque para los efectos de esta decisión importa únicamente la distinción entre puertos de uso público y puertos de uso privado, vale la pena precisar que el artículo 5 de la Ley 1 de 1991 incluye dentro de los tipos de puerto: el puerto del Ministerio de Defensa Nacional, el puerto habilitado para el comercio exterior, el puerto oficial, y el puerto particular.

60 Ley 1 de 1991, artículo 5.2.

61 Ley 1 de 1991, artículo 7, modificado por el artículo 7 de la Ley 856 de 2003. “Artículo 7º. Monto de la contraprestación. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente. // Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y a los municipios o distritos donde opere el puerto. La proporción será: De un ochenta por ciento (80%) a la entidad Nacional, y un veinte por ciento (20%) a los municipios o distritos, destinados a inversión social. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá en su totalidad el Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces. // En el caso de San Andrés la contraprestación del veinte por ciento (20%) por el uso y goce

temporal y exclusivo de las zonas de uso público se pagará al departamento por no existir municipio en dicha isla. // PARÁGRAFO 1º. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, se destinará especialmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre. // PARÁGRAFO 2º. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurren con financiación y realización de obras necesarias. // PARÁGRAFO 3º. La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo. // PARÁGRAFO 4º. El Canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo”.

62 Gaceta del Congreso N. 74 del 29 de julio de 2019, Cámara de Representantes, página 11 y 12

63 Gaceta del Congreso N. 74 del 29 de julio de 2019, Cámara de Representantes, páginas 27 y 28.

64 Gaceta del Congreso No. 120, proyecto de ley número 59 de 2019 Senado y 077 de 2019 Cámara de Representantes, página 76: Gaceta del Congreso N. 74 del 29 de julio de 2019, Cámara de representantes,

65 Gaceta del Congreso N. 74 del 29 de julio de 2019, Cámara de Representantes. Página 98

66 Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3744 de 201. Política portuaria para un país más moderno. Abril de 2013. Tomado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3744.pdf>

67 Tomado de <https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2014/delegada%20puertos/conpes/Anexo%202%20Conpes%203744%20de%202013.pdf>