

C-438-19

Sentencia C-438/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

UNIDAD DE MATERIA-Consolidación principio de seguridad jurídica

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático así como la función legislativa

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

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad objetiva y razonable

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Implicaciones

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación no puede rebasar su finalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación no puede cancelar el principio democrático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Para su cumplimiento debe acudir a una interpretación razonable y proporcional

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

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Límites que impone el principio de unidad de materia

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Naturaleza jurídica

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Contrato democrático anual

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Función administrativa y política y herramienta macroeconómica

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Resultado del debate democrático/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Proceso de elaboración

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Naturaleza jurídica especial

En razón de la naturaleza especial de este tipo de ley, la jurisprudencia ha considerado que el principio de unidad de materia debe ser analizado bajo unos principios especiales. Así, “una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. [Mas] en el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia [y] no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”

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

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vinculación de carácter temporal

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

LEY DE PRESUPUESTO-Temporalidad, tema y finalidad como criterios adicionales

NORMA ACUSADA-Contenido y alcance

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Regulaciones que contempla no tienen carácter permanente

Así, se advierte que no solo existe una conexidad temática entre el contenido de la disposición acusada y el contenido de una ley de presupuesto en la medida en que establece medidas para la ejecución de una partida presupuestal al recuperar recursos e incluirlos en el Presupuesto General de la Nación, sino que no hay violación al principio de unidad de materia en cuanto no se modifica un contenido normativo permanente mediante una norma transitoria

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Norma que rebasa límites temporales

En relación con las normas acusadas observó la Corte que: (i) sobre la estampilla pro cultura, se modifica una norma permanente, el artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, el cual indica un porcentaje de destinación a la seguridad social de los gestores culturales, (ii) tratándose de la fijación de la base gravable de la sobretasa bomberil cuando se aplica al impuesto predial unificado, se modifica el artículo 37 de la Ley 1715 de 2012 norma también permanente; y por último, (iii) respecto de la tarifa de los derechos de tránsito y monto de especies venales de tránsito a girar a la Nación, se cambia el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 así mismo permanente. Por lo anterior, los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 se consideran inexecutable por quebrantar 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

Referencia: Expediente D-13.119

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019”.

Actor: Jairo Díaz Hernández.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en los artículos 40-6 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Jairo Díaz Hernández demandó la constitucionalidad de los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019”.

Mediante Auto del veintidós (22) de marzo de dos mil diecinueve (2019), esta Corporación procedió a: (i) admitir la demanda; (ii) disponer su fijación en lista; (iii) comunicar sobre la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Congreso de la República; (v) invitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Minas y Energía, al Departamento Nacional de Planeación, a la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales DIAN, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, a la ANDI, a la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO-, a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana, a las facultades de derecho de las universidades de Los Andes, Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, de La Sabana, al profesor del área de Derecho Tributario de la Universidad del Rosario, doctor Mauricio A. Plazas Vega, y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario para que, si lo estimaran conveniente, intervinieran en este proceso dentro del término de fijación en lista; y (vi) correr traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019”.

Ley 1940 de 2018

(noviembre 26)

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019

“ARTÍCULO 122. Los recursos de regalías y compensaciones causados a 31 de diciembre de 2011, cuyo giro y distribución no se realizó antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 05 de 2011, deberán consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 134. Los departamentos y municipios que no requieran destinar recursos del 10% de la Estampilla Pro Cultura, a que hace referencia en numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 2o de la Ley 666 de 2001, para seguridad social del creador y del gestor cultural, podrán destinar los saldos disponibles a 31 de diciembre de 2018 por este concepto, a financiar los demás conceptos a que hacen referencia las disposiciones citadas, siempre y cuando no se afecten a los beneficiarios de tal disposición.

ARTÍCULO 148. Adiciónese un párrafo al artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Para calcular la sobretasa o recargo al impuesto predial destinado a financiar la actividad bomberil, los municipios podrán utilizar el avalúo catastral vigente en sus respectivas jurisdicciones.

ARTÍCULO 151. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 15. derechos de tránsito. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el sistema y el método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito de los trámites de licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro y licencia de conducción que se realizan en los Organismos de Tránsito. Las tarifas por los derechos de tránsito estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, en el cual se deberá incluir el valor equivalente a 0,85 salarios mínimos diarios legales vigentes (0,85 smdlv) por cada especie venal de tránsito que sea expedida al usuario. Dicho valor deberá ser liquidado y transferido por el organismo de tránsito al Ministerio de Transporte una vez realizado el trámite.”

III. LA DEMANDA

1. Advierte que en la Ley 1940 de 2018, se adoptaron disposiciones en diferentes materias que modificaron leyes que son objeto de regulación permanente y que a su juicio se presenta una ruptura de la unidad de materia dado que dicha norma no tiene relación razonable, objetiva y conexión con el tema y las materias dominantes de las normas acusadas son el sistema general de regalías, la estampilla pro cultura y patrimonio cultural, la ley general de bomberos y el Código Nacional de Tránsito y Transporte.

2. Indica que las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden modificar reglas generales incluidas en leyes permanentes.[1]

3. Señala que el artículo 158 de la Constitución Política 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”.

4. Menciona que desde la sentencia C-006 de 2012 la Corte Constitucional respecto al principio de unidad de materia ha trazado una posición reiterada, prolífica y continua; ha explicado que una de sus principales funciones es evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando y ha sostenido que el legislador vulnera dicho principio cuando introduce una norma que deroga una ley que provee la financiación de las centrales eléctricas del Cauca, en una ley dedicada a las zonas francas.

Que el alcance normativo de las disposiciones generales de una ley de presupuesto “debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”. Y 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. Finalmente, que 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, las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto no pueden tener vocación de permanencia y no pueden modificar reglas generales incluidas en leyes permanentes.

5. Relata que en el mismo sentido la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-493 de 2015, en la que asumió dos posiciones frente al juicio de unidad de materia de la ley anual de presupuesto:

La primera, “la estricta”, según la cual, se viola dicho principio cuando se incluye una norma que no tenga un contenido eminentemente presupuestal, esto es, un precepto cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido.

La segunda, “la ponderada”, en la que según las sentencias C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008, se viola el principio cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal).

Aduce que la Corte ha reconocido que “la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo”. En tal sentido, ha precisado que el alcance normativo de las disposiciones generales de una ley de presupuesto “debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”.

6. Menciona que la jurisprudencia de la Corte ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia (i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994, C-177 de 2002); (ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003) y (iii) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004).

Presenta como ejemplo la siguiente comparación normativa:

Ley

Permanente

Artículo

Ley Permanente

Artículo Ley Presupuesto Nación 2019

Modificación Realizada

1530 de 2012

Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

“ARTÍCULO 144. FINANCIACION DE OTROS COMPROMISOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2011.

Los saldos de los recursos de regalías y compensaciones sin comprometer a 31 de diciembre de 2011, los causados y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia 2011, así como los retenidos con ocasión de decisiones tomadas en ejercicio de las funciones de control y vigilancia asignadas al Departamento Nacional de Planeación, se destinarán a atender el pago de compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011, incluidas las vigencias futuras asumidas con el lleno de los requisitos legales...”

ARTÍCULO 157. REGIMEN DE TRANSICIÓN PARA REGALÍAS Y COMPENSACIONES CAUSADAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2011. Las regalías y compensaciones causadas a 31 de diciembre de 2011, así como el ajuste definitivo del cuarto trimestre de 2011, se reanudarán, liquidarán y distribuirán conforme a lo establecido en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, en lo pertinente.

Artículo 122. Los recursos de regalías y compensaciones causados a 31 de diciembre de 2011, cuyo giro y distribución no se realizó antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 05 de 2011, deberán consignarse en la Dirección General de Crédito Público

y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Ley 1530 de 2012 regula lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

El párrafo 1° del artículo 361 establece que el Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2° del artículo 360 de la Constitución Política, Ley 1530 de 2012.

En la legislación permanente y vigente los recursos de regalías causados al 31 de diciembre de 2011 se destinan a atender compromisos adquiridos, con la norma demandada la nación apropia de los recursos de regalías, por fuera del presupuesto del SGR.

En la legislación permanente y vigente los recursos de regalías causados al 31 de diciembre de 2011 se liquidan y distribuyen para entidades territoriales y el FNR, con la norma demandada la nación se apropia de los recursos de regalías.

LEY 397 de 1997

Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura...

ARTÍCULO 38-1. Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001. El nuevo texto es el siguiente: El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

...

4. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural..."

Artículo 134. Los departamentos y municipios que no requieran destinar recursos del 10% de la estampilla Procultura, a que hace referencia el numeral 4° del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 666 de 2001, para seguridad social del creador y del gestor cultural, podrán destinar los saldos disponibles a 31 de diciembre de 2018 por este concepto, a financiar los demás conceptos a que hacen referencia las disposiciones citadas, siempre y cuando no se afecten a los beneficiario de tal disposición.

Con la norma permanente y vigente se autorizó a las asambleas departamentales y los concejos distritales la emisión de una estampilla “Procultura”, destinando el diez por ciento del recaudo para la seguridad social del creador y gestor cultural.

Con la norma demandada se regula un tributo de las entidades territoriales y se autoriza cambiar su destinación para financiar “demás conceptos”

Ley

Permanente

Artículo

Ley Permanente

Artículo Ley Presupuesto Nación 2019

Modificación Realizada

Ley 1575 de 2012

Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia

Artículo 37. Recursos por iniciativa de los entes territoriales. Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

Artículo 148. Adiciónese un párrafo al artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO 2°. Para calcular la sobretasa o recargo al impuesto predial destinado a financiar la actividad bomberil, los municipios podrán utilizar el avalúo catastral vigente en sus respectivas jurisdicciones”.

Con la norma permanente y vigente se autorizó a los concejos distritales establecer sobretasas al impuesto predial para financiar la actividad bomberil.

Con la norma demanda se modifica la base gravable y forma de liquidar la sobretasa municipal sobre el impuesto predial para financiar la actividad bomberil.

Se pasa de liquidar la sobretasa sobre el valor del impuesto predial a liquidarla

en función de avalúo catastral.

Por la cual se adiciona o modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.

ARTÍCULO 15. LICENCIA DE CONDUCCIÓN, LICENCIA DE TRÁNSITO Y PLACA ÚNICA NACIONAL. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.

Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.

Artículo 151. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, el cual quedará así:

“Artículo 15. Derechos de Tránsito. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el sistema y el método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito de los trámites de licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro y licencia de conducción que se realizan en los Organismos de Tránsito.

Las tarifas por los derechos de tránsito estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, en el cual se deberá incluir el valor equivalente a 0,85 salarios mínimos diarios legales vigentes (0,85 s.m.d.l.v) por cada especie venal de tránsito que sea expedida al usuario. Dicho valor deberá ser liquidado y transferido por el organismo de tránsito al Ministerio de Transporte una vez realizado el trámite.

Con la norma permanente y vigente se reguló el cobro de los derechos por licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.

Con la norma demandada se introduce un nuevo derecho de tránsito correspondiente a tarjeta de registro.

Con la norma permanente y vigente se calculaba el 35% por cada especie venal para ser transferido al Ministerio de Transporte.

Con la norma demandada se modifica la formula y se incluye un valor equivalente a 0,85 salarios mínimos diarios legales vigentes (0,85 s.m.d.l.v.) por cada especie venal para ser transferido al Ministerio de Transporte.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista y en cumplimiento de lo ordenado en el Auto del veintidós (22) de marzo de dos mil diecinueve (2019), se recibieron a través de la Secretaría General de esta Corporación, los escritos de la Federación Colombiana de Municipios, la Universidad Externado de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI.

1. Federación Colombiana de Municipios[2]

1.1. El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios solicita se declare la inexecutable de las normas acusadas, ya que considera que se está yendo de manera frontal contra la jurisprudencia de la Corte, en la medida en que “se está modificando una ley sustancial, con efectos permanentes en el tiempo, sin la más mínima conexidad temática, finalística o de temporalidad, amén de estar incidiendo en la destinación de rentas endógenas de las entidades territoriales”.

1.2. Sobre el artículo 122 acusado, señala que coincide con el criterio del accionante, cuando afirma que llama la atención que en la ley de presupuesto para el 2019, se aluda a ejecuciones presupuestales que han debido hacerse en el año 2011, ya que ello riñe con el principio de temporalidad “pues no se está diciendo la manera como deben ejecutarse las normas de presupuesto para el año al que corresponde el presupuesto, sino que alude a recursos que debieron ser ejecutados muchos años atrás. Pero además hay discordancia material en la medida en que la Ley 1940 no es una ley que se ocupe de la destinación de las regalías y compensaciones”.

1.3. Frente al artículo 134 acusado, afirma que aplicados los criterios establecidos por la Corte en la sentencia C-768 de 2010, en relación con la estampilla pro universidad, es igualmente válido para la estampilla pro cultura pues “es evidente que para el establecimiento de esa estampilla es imperativa la intervención del órgano de representación de la entidad territorial, luego en aplicación del criterio orgánico no cabe duda de que se trata de rentas endógenas. De manera que mientras no entren en juego la estabilidad macroeconómica del país ni el patrimonio nacional, el legislador no puede inmiscuirse en la destinación de esta renta endógena. Y en todo caso si pudiera hacerlo, tendría que ser a través de una ley sustancial, de vigencia indefinida, y de ninguna manera

a través de las disposiciones generales de la ley de presupuesto.”

1.4. Indica finalmente que “a lo anterior se suma el hecho de que el elemento temporalidad no aparece por parte alguna, de manera que se está en presencia de una renta endógena como ha señalado la Corte. Y aunque no se menciona la ley que se está interviniendo, es evidente que se está modificando aquella que se ocupa de la sobretasa bomberil”.

2. Universidad Externado de Colombia[3]

La Directora del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia solicita declarar inexequibles los artículos demandados, teniendo en cuenta los siguientes argumentos.

2.1. Destaca en primer término que las disposiciones demandadas aluden a: (1) Recursos de regalías sin girar y distribuir anteriores al Acto Legislativo N°. 05 de 2011; (2) Recursos de la estampilla procultura; (3) Base gravable de la sobretasa bomberil cuando se aplica al impuesto predial unificado; y (4) tarifa derechos de tránsito y monto de especies venales de tránsito.

2.2. Examinados los requisitos de conexidad general decantados por la Corte Constitucional, en la sentencia C-133 de 2012 y haciendo alusión, entre otras, a la sentencia C-400 de 2010, concluye la interviniente que “hay conexidad temática puesto que la materia de Ley 1940 de 2018 y el asunto de las disposiciones que se demandan son el mismo, asuntos presupuestales relacionados con ingresos y gastos públicos; hay conexidad teleológica pues existe identidad entre la ley de presupuesto y cada una de sus disposiciones demandadas, pues buscan alcanzar un mismo fin, un presupuesto equilibrado de ingresos y gastos; de igual modo hay conexidad sistemática, dado que la relación entre todas las disposiciones de la ley anual de presupuesto y las normas demandadas, responden a una racionalidad interna de coherencia entre ingresos y gastos; finalmente, también hay 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”.

2.3. Adicionalmente, aduce, se deben analizar tres supuestos de conexidad; temporalidad, tema y finalidad, tal como se indica en la sentencia C-493 de 2015.

La interviniente expone dos supuestos de la aplicación del criterio de temporalidad, estudiados por la Corte Constitucional en la sentencia C-039 de 1994 en la que se examinó una norma que modificaba el ámbito de protección del derecho de seguridad social de los congresistas, mediante una ley que modificaba el presupuesto de rentas y recursos de capital.

Revisado el tema, concluye que “es claro que las leyes anuales de presupuesto no pueden contener normas que excedan sus límites temporales de vigencia, es decir que excedan del año de la vigencia para la cual fijan los respectivos ingresos y gastos públicos”. En ese sentido, encuentra que, aunque las normas analizadas cumplan con los criterios de conexidad generales del principio de unidad de materia, los cambios que se generan por efecto de las disposiciones demandadas sí significan una modificación permanente al

ordenamiento jurídico, por lo cual existe una vocación de permanencia de dichas disposiciones.

2.4. Señala así, que todas las disposiciones demandadas resultarían inexecutable por quebrantar 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 cuestión, en tal sentido, se cumple con lo referenciado en la sentencia C-493 de 2015, donde se indicó que las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[4]

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apoya la constitucionalidad de la norma y solicita que se desestimen las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

3.1. Manifiesta que el actual “Sistema General de Regalías” cuenta con un sistema presupuestal independiente del Presupuesto General de la Nación, este nuevo sistema nació a la vida jurídica con el Acto Legislativo 05 de 2011, en virtud del parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política, con un régimen presupuestal establecido en los artículos orgánicos contenidos en la Ley 1530 de 2012.

Lo anterior significa que a los recursos de las regalías y compensaciones causados a 31 de diciembre de 2011, cuyo giro y distribución no se realizó antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 05 de 2011, es decir, que pertenecen al antiguo régimen de regalías, en el cual no se estableció un tratamiento diferencial a nivel presupuestal, se les aplican las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto Compilado en el Decreto 111 de 1996. Así, a la luz del principio de unidad de caja de que trata el artículo 16[5] de dicha norma, los mencionados recursos deberán consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser administrados bajo el principio de unidad de caja.

Afirma que la inexecutable de esta norma dejaría estos recursos en un “limbo” presupuestal, ya que al tenor del principio de legalidad del gasto público consagrado en el artículo 345 de la Constitución Política, no puede existir gasto público, sin una previa incorporación de los ingresos correspondientes en la ley del presupuesto por parte del Congreso de la República.

Agrega que antes de la creación del Sistema General de Regalías no existía una norma vigente que permitiera incorporar los recursos causados, y que con el artículo demandado se pueden incorporar al Presupuesto General de la Nación los recursos generados antes del Acto Legislativo 05 de 2011, para que cumplan los cometidos fijados por el legislador, sin cambiar su destinación.

3.2. Argumenta que el artículo 134 de la Ley 1940 de 2018, busca la correcta y eficiente ejecución de los recursos producto de la emisión de la estampilla “Procultura”, por lo que los departamentos y municipios que no requieran destinar recursos del 10% de que trata el

numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, modificado por artículo 2° de la Ley 666 de 2001, para seguridad social del creador y del gestor cultural, pueden disponer de los saldos disponibles a 31 de diciembre de 2018, para cumplir con el objeto de la estampilla, es decir, para fomentar y estimular la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura definidos en los demás numerales del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 666 de 2001.

Explica que, “dado que los recursos de la estampilla “Procultura” se reinvierten en el mismo sector artístico y cultural, la disposición normativa no afectará a los beneficiarios de la Ley 397 de 1997, comoquiera que la norma demandada tiene como finalidad lograr una ejecución eficiente de los recursos de que trata el artículo 38 de la citada ley, al permitir que las entidades territoriales que ya tienen cubiertas las obligaciones contempladas en el numeral 4° de ese artículo, podrán atender otras necesidades culturales respetando el marco de la Ley 397 de 1997”.

Indica que declarar inexecutable esta disposición “impedirá que los beneficiarios de los recursos de la estampilla “Procultura”, accedan a mayores acciones y programas artísticos y culturales en sus departamentos y municipios, al imposibilitar que el 10% de esos recursos que los entes territoriales no requieran por ya tener amparada la seguridad social del creador y del gestor cultural, se puedan destinar a la esencia para la cual fue creada la estampilla mencionada. Cabe recordar que los recursos públicos no tienen por objeto proveer de fondos las cuentas bancarias oficiales, sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales legalmente autorizadas”. Afirma que el propósito del artículo 134 de la Ley 1940 de 2018 es que sea viable la inversión de los recursos que no están amparando la seguridad social del acreedor y del gestor cultural, por no requerirse.

3.3. Frente al acusado artículo 148 de la Ley 1940 de 2018, expone que es una disposición general que tiene el propósito lógico de fijar un punto de referencia cierto para calcular la sobretasa o recargo al impuesto predial destinado a financiar la actividad bomberil, que constituye una fuente de financiación de la Dirección Nacional de Bomberos, por lo que existe de manera clara unidad de materia con la ley demandada.

3.4. Finalmente, respecto del artículo 151 de la Ley 1940 de 2018 demandado, dice “dado que de algunos de los trámites que se encuentran establecidos en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, el Ministerio de Transporte percibe recursos de las especies venales, este artículo permite que las entidades territoriales definan el sistema y el método de la tarifa de los trámites de tránsito en sus diferentes dimensiones, basados en estudios económicos sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía como lo estipula el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, permitiendo distinguir con claridad el valor equivalente en salarios mínimos diarios legales vigentes que serán transferidos al Ministerio de Transporte. Esos ingresos hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación y son fuente de financiación del Presupuesto General de la Nación, por lo que declarar inconstitucional esta norma perjudicaría el recaudo de la Nación para financiar los gastos autorizados en la Ley 1940 de 2018 por el Congreso de la República”.

Reafirma que “la ley de presupuesto tiene como finalidad incorporar ingresos, gastos y

establecer unas disposiciones generales para la correcta ejecución del presupuesto, de manera tajante, es negarle la oportunidad al legislador de incluir artículos que vayan en sintonía con el desarrollo del país, ya que como señala el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, la ley anual de presupuesto es un instrumento para el cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social”.

4. Departamento Nacional de Planeación[6]

El Departamento Nacional de Planeación interviene por medio de apoderado judicial y solicita que la Corte se inhiba frente a la acusación de fondo contra las normas demandadas, por ausencia concreta de cargos y declare las normas acusadas como inexequibles.

4.1. Como argumento de lo anterior indica que los artículos acusados guardan en forma integral una relación directa con el conjunto normativo expuesto en la Ley 1940 de 2018. Transcribe algunos apartes de la posición expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-064 de 2005 respecto del principio de unidad de materia, específicamente en cuanto indica “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

4.2. Manifiesta que el planteamiento de la parte actora no permite realizar con nitidez un cotejo con la Constitución de algunos de los cargos formulados. Señala que la demanda plantea una serie de percepciones o consideraciones de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación y que además, la acusación es “indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así en la impugnación se utilicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de las normas demandadas con la Constitución”.

5. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales[7]

El director jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES-, solicita a la Corte declare la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, por las siguientes razones.

5.1. Con base en el análisis jurisprudencial de algunas sentencias de la Corte, el interviniente señala que el principio de unidad de materia implica una relación razonable y objetiva entre la norma acusada y la materia que predomina en el texto legal. Vínculo que se determina a partir de la relación de conexidad causal, teleológica y sistemática que existe entre las disposiciones demandadas y el núcleo temático de la ley.

5.2. Afirma que el artículo 122 demandado, debió ser incluido en la Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías para las vigencia 2019-2020 y no en la Ley Anual de Presupuesto, dada su naturaleza y los objetivos que persigue. Concluye que “(a) la norma demandada no versa sobre la materia regulada en la Ley Anual de Presupuesto (conexidad

temática); (b) las razones de expedición del artículo acusado no tienen relación causal con dicha ley; (c) no está encaminado a atender los objetivos de la mencionada Ley (conexidad teleológica); y (d) no existe una relación entre el artículo y la Ley 1940 de 2018 (conexidad sistemática). Por lo anterior, no existe una conexidad objetiva y razonable entre el núcleo de la Ley Anual de Presupuesto y el artículo demandado, por el contrario, ese artículo tiene una estrecha relación con el Presupuesto del Sistema General de Regalías". En su sentir, la norma acusada no atiende el principio de unidad de materia, al no cumplir los requisitos de conexidad que lo rigen, ni respetar el vínculo presupuestal exigido por la Corte Constitucional.

5.3. Respecto del artículo 134 de la Ley 1940 de 2018, indica que regula una renta de carácter territorial que no tiene vínculo presupuestal con la Ley Anual de Presupuesto, puesto que no constituye una herramienta que permita desarrollar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019; por el contrario, solo tiene impacto en los presupuestos de las entidades territoriales. La disposición acusada no responde a la racionalidad interna de la mencionada ley, toda vez que no tiene el mismo propósito y pretende alcanzar objetivos distintos a los contemplados en su núcleo esencial.

5.4. Sobre el artículo 148 demandado, estima que no tiene relación razonable y objetivo con la Ley Anual de Presupuesto, ya que modifica una renta endógena de las entidades territoriales que no sirve de instrumento para la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, pues solo tiene impacto a nivel municipal. Además, "modifica materias sustantivas y constituye una regulación con vocación de permanencia, ya que la redacción de la norma acusada indica que de ahora en adelante los municipios podrán utilizar el avalúo catastral para el cálculo de la sobretasa bomberil indefinidamente en el tiempo. En consecuencia, la disposición acusada desconoce la prohibición de modificar materias sustantivas (para el caso la Ley 1575 de 2012), e ignora el requisito de temporalidad contenido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto".

5.5. Respecto del artículo 151 indica que establece lineamientos generales para la fijación de las tarifas de derechos de tránsito. En ese sentido, no permite la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, ni constituye una indicación que debe adoptar el Gobierno Nacional como ejecutor del gasto y recaudador de ingresos fiscales. Es una norma autónoma que se aparta del contenido de la Ley Anual de Presupuesto, concebida para estar vigente indefinidamente en el tiempo. No tiene conexidad temática, teleológica, causal y sistemática, su contenido es extrapresupuestario, desconoce por tanto, el requisito de temporalidad y la prohibición de modificar normas de carácter sustancial.

6. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-[8]

El representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-, solicita se declare la inexecutable de los artículos demandados, de acuerdo con los siguientes argumentos.

6.1. Manifiesta el interviniente que coincide plenamente con los argumentos planteados por el demandante, en cuanto a que las disposiciones impugnadas violan el principio de unidad de materia, toda vez que no guardan conexidad temática, causal, teleológica o sistemática con una ley anual de presupuesto como lo es la 1940 de 2018. Igualmente,

modifican normas sustanciales y tienen vocación de permanencia, lo que, según ha dicho la Corte Constitucional, “no es propio de las normas instrumentales de una ley anual de presupuesto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN[9]

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional (i) declarar condicionalmente exequible el artículo 122 de la Ley 1940 de 2018, en el entendido de que esta disposición no modifica el régimen especial del funcionamiento y organización de los recursos de las regalías, pues se trata de una disposición que no tiene vocación de permanencia; y (ii) declare inexecutable los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018, por desconocer el principio de unidad de materia.

1. A juicio del Ministerio Público, “la disposición acusada tiene dos lecturas con consecuencias constitucionales disímiles. La primera lectura, parte de considerar, como lo sostiene el demandante, que no existe relación entre el artículo 122 y la materia dominante de la Ley 1940 de 2018, y que la ley anual de presupuesto termina por modificar disposiciones permanentes que hacen parte del sistema de regalías”.

2. Sobre el primer asunto considera que la temática del artículo 122 no tiene una vinculación directa con la materia regulada en la Ley 1940 de 2019, dado que mientras esta debe regular estrictamente el monto máximo del gasto y apropiar las partidas para una determinada vigencia fiscal, la disposición acusada se ocupa de regular el giro y la distribución de los recursos causados en el 2011, es decir, para una vigencia fiscal distinta a la comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

Adicionalmente, indica que “podría sostenerse que el legislador modificó las reglas sobre destinación de los recursos de los giros de regalías” pues dicho artículo establece que estos deben ingresar al Tesoro Nacional, a través de su consignación en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, lo que “desborda la teleología propia de las leyes anuales de presupuesto y modifica leyes de carácter permanente”. Estima que la modificación es implícita en tanto no menciona expresamente el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012. Para el Procurador, esta lectura sería contraria a la Carta.

La otra lectura, en su sentir, no resulta contraria al principio de unidad de materia y permite precisar que el artículo 122, no modifica la regulación permanente sobre regalías contenida en el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012. Ello, teniendo en cuenta que se trata de una disposición de carácter transitorio que establece una autorización para las entidades territoriales aplicable solo a este tipo de recursos, y durante un tiempo determinado. Lo que hace el artículo 122 de la Ley 1940 de 2018, es “permitir que los recursos que ya fueron recaudados puedan ser usados en la ley anual de presupuesto, pues se trata de saldos de las regalías a 31 de diciembre de 2011, y que pueden ser consignados en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este sentido se trata de unos recursos específicos que no modifican la regulación permanente del sistema de regalías y, sobre todo, que no modifican la forma de su destinación”.

En consecuencia, solicita a la Corte que declare condicionalmente exequible el artículo 122 demandado, en el entendido que esta disposición “no modifica el régimen especial del funcionamiento y organización de los recursos de las regalías, pues se trata de una disposición que no tiene vocación de permanencia”.

3. De otra parte, el Ministerio Público observa que la disposición regulada en el artículo 134 acusado no hace una modificación de la autorización a las entidades territoriales para emitir la estampilla cuyo propósito es fomentar y estimular la cultura, así como tampoco implica una modificación sobre la competencia de estas entidades para administrar los recursos de la misma. Sin embargo, “la inclusión de una norma relativa a la modificación de una de las hipótesis en las que se puede destinar los recursos derivados de la estampilla Procultura, implican la modificación de una disposición normativa de carácter permanente, lo que es contrario a la finalidad de una ley anual de presupuesto”. Así las cosas, para el Ministerio Público, el artículo 134 es inconstitucional.

4. Refiere que el artículo 148 varía la base gravable de la sobre tasa al impuesto predial para financiación de la actividad bomberil y dispone que la base para su liquidación se realizará sobre el avalúo catastral y no sobre el impuesto predial. Esta modificación implica, en su decir, un cambio en la regulación sustancial y permanente de uno de los elementos del tributo, esto es, la base gravable. Reitera entonces, que la Ley Anual de Presupuesto no es el instrumento para variar la legislación permanente, pues debe circunscribirse a estimar los ingresos y autorizar los gastos de una determinada vigencia fiscal.

5. La misma argumentación la considera aplicable para el caso del artículo 151 sub examine, pues establece cambios sobre normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito y Transporte. El Ministerio Público constata, que si bien el mencionado artículo conserva la autorización legal a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para fijar las tarifas sobre derechos de tránsito, en la disposición original se establecen tres (3) tipos de licencias sobre las que se fijan las tarifas (licencia de conducción, licencia de tránsito y placa única nacional), mientras que al artículo 151 adiciona un tipo de licencia o documento a esa facultad, esta es, “la tarjeta de registro”.

En el mismo sentido, señala, la Ley 1940 de 2018 establece una modificación al porcentaje que se debe transferir al Ministerio de Transporte por cada especie venal, puesto que se pasa del 35% a 0.85 salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada una de estas especies, variando así la cuantificación de los recursos a transferir, esto es, la tarifa que es también un elemento del tributo.

6. Con base en lo anterior, para la Procuraduría General de la Nación los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 son inconstitucionales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para

conocer de la constitucionalidad de los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hace parte de una ley.

2. PROBLEMA JURÍDICO Y OBJETO DE LA DEMANDA

El demandante considera que las normas acusadas desconocen el principio de unidad de materia en razón a que exceden las materias propias de la Ley de Presupuesto, las cuales, en su concepto, deben circunscribirse a estimar los ingresos y autorizar los gastos de una determinada vigencia fiscal y a establecer una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución. Para el actor, las normas acusadas sobrepasan temporal, temáticamente y finalísticamente el objeto de este tipo de leyes.

La mayoría de los intervinientes, entre ellos, la Federación Colombiana de Municipios, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI- y la Universidad Externado solicitan la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas. Consideran que aquellas desconocen de forma flagrante la jurisprudencia constitucional por cuanto están modificando una ley sustancial, con efectos permanentes en el tiempo, sin la más mínima conexidad temática, finalística o de temporalidad.

Por su parte, la Universidad Externado sostiene que, si bien encuentra que las normas analizadas cumplan con los criterios de conexidad generales del principio de unidad de materia, los cambios que se generan por efecto de las disposiciones demandadas sí significan una modificación permanente al ordenamiento jurídico, por lo cual existe una vocación de permanencia de dichas disposiciones, situación prohibida para las leyes anuales del presupuesto.

El Departamento Nacional de Planeación solicita a la Corte declararse inhibida al considerar que no existe una acusación clara contra las normas acusadas. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que sí se cumple el principio de unidad de materia frente a la ley anual del presupuesto en relación con las normas acusadas. Lo anterior en razón a que incorpora medidas que permiten la ejecución de rubros y además son un instrumento para el cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social.

Finalmente, el Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexecutable de los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 al considerar que modifican de forma permanente la normatividad vigente, además de no guardar relación alguna con las materias propias de la ley anual del presupuesto. No obstante, solicita la declaratoria de executable condicionada del artículo 122 al considerar que la medida es transitoria y por tanto, acorde con el principio de temporalidad.

En ese contexto, corresponde a esta Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿exceden las normas cuestionadas las materias propias de la Ley de Presupuesto al contener medidas de carácter permanente y no transitorio y en ese contexto, desconocen el principio de unidad de materia?

Previo a resolver el problema jurídico planteado esta Corporación procederá a resolver sobre la aptitud de la demanda. Una vez superado este análisis, se hará un estudio del

significado del principio de unidad de materia, en especial en las leyes anuales de presupuesto. Finalmente, se analizará la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

3. Análisis previo de aptitud del cargo

Como se expuso anteriormente, el Departamento Nacional de Planeación estima que esta Corte debe declararse inhibida para emitir un fallo de fondo, por considerar que no existe cargo, al plantearse una serie de percepciones subjetivas sin descender a la forma en que se concreta esa violación.

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad,[10] según el cual el accionante debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que la Corte Constitucional pueda efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional aparentemente vulnerada.

Esta Corporación en numerosas ocasiones ha reiterado que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad sino que es necesario que los razonamientos presentados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado. Al respecto, la Sentencia C-1052 de 2001[11], indicó que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de lo contrario la decisión que adopte la Corte será necesariamente inhibitoria.[12]

Bajo ese entendido, la no formulación de una demanda en debida forma impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico.

Así, la acusación “debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia).”[13] Además, no sólo debe estar enunciada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada.

Ahora bien, aunque los anteriores requisitos deben ser verificados por el magistrado sustanciador al admitir la demanda, este análisis inicial tiene un carácter provisional en la medida que no tiene la exigencia y el rigor “de aquél que debe realizarse al momento de entrar a decidir sobre la exequibilidad de los enunciados o de los contenidos normativos acusados. No obstante, en virtud del principio pro actione las eventuales falencias que presente el libelo acusatorio han de ser interpretadas en el sentido que permitan proferir un fallo de fondo para no hacer nugatorio el derecho ciudadano a impetrar la acción pública de

inconstitucionalidad”.[14]

A juicio de esta Corte, los argumentos expuestos para sustentar el cargo son inteligibles y en esa medida cumplen las exigencias jurisprudenciales. En efecto, el accionante cumplió con la carga de plantear las razones por las cuales considera que las normas cuestionadas de la Ley 1940 de 2018 vulneran la Constitución.

Dichas razones son claras, porque permiten comprender argumentativamente lo solicitado, es decir, de sus argumentos se puede establecer que lo que se ataca es la posible modificación de reglas generales incluidas en leyes permanentes, por parte de las normas cuestionadas, que hacen parte de una ley anual de presupuesto; son ciertas, pues cuestionan, bajo una interpretación razonable, el contenido parcial de los artículos 122, 134, 148 y 155 de la Ley 1940 de 2018 con las interpretaciones que se han hecho por vía jurisprudencial relacionadas con el principio de unidad de materia, especialmente en temas presupuestales. De manera que no pueden introducirse modificaciones que no guarden conexidad con el tema que se regula o introducirse normas que rebasan los límites temporales por modificar una regla de carácter permanente, como considera que ocurre en este caso.

Igualmente, estima el despacho que las razones expuestas son específicas, al relacionar de manera objetiva la forma en que se afecta o desconoce el principio de unidad de materia; pertinentes y suficientes porque sus cuestionamientos tienen naturaleza constitucional, en tanto generan una duda razonable sobre las modificaciones contempladas en las disposiciones acusadas en tanto pueden implicar un cambio de regulaciones sustanciales y permanentes, lo que rebosaría el objeto de la ley anual de presupuesto.

1.2.5. Bajo ese contexto, los cargos de la demanda cumplen los presupuestos para que esta Corporación se pronuncie de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión cuestionada a la luz del artículo 158 de la Constitución.

4. El principio de unidad de materia

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

De estos dos preceptos constitucionales surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos. En virtud de aquél, “las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvo presente desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso.”[15]

En cuanto al alcance y contenido del principio de unidad materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este persigue racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, “tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del

producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada[16]. En razón de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material[17], y por tanto, no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable.”[18]

La Corte ha explicado que las anteriores exigencias constitucionales “obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone ‘darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo’”[19], y porque luego de expedida la ley, se requiere que los destinatarios tengan un mínimo de certeza sobre la coherencia interna de las obligaciones que de ella se derivan.[20] Sobre el particular dijo la Corporación:

“asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.[21]

De otro lado, la Corte ha señalado que, al analizar el vicio por unidad de materia y en aras del respeto al principio democrático, el análisis de la conexidad no debe ser excesivamente rígido y en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene[22].

Al referirse a la conexidad temática, esta Corporación ha estimado que para “la determinación del núcleo temático con el cuál debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias- o al título de la ley”[23]. En relación con la conexidad teleológica, se ha considerado que “estos mismos instrumentos permiten buscar los fines buscados por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompañan con la disposición acusada. Finalmente, a través del criterio sistemático se realiza un análisis en conjunto de la normatividad.”[24]

En cuanto al nivel de escrutinio, se ha estimado que, en respeto a la libertad de configuración del legislador, el análisis de constitucionalidad “no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.”[25]

En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que el principio de unidad de materia

no implica que una ley no pueda referirse a diferentes asuntos, sino que entre ellos debe darse una relación de conexidad objetiva y razonable[26].

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

“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”[27]. (Negritas y subrayas fuera del texto original).

Y en el mismo orden de ideas, agregó:

“(…) para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecucional ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley[28]”. [29] (Negritas y subrayas fuera del original).

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.

5. Requisitos especiales cuando se analiza el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto.

De igual manera, la jurisprudencia ha desarrollado unos requisitos especiales cuando se analiza el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto. Lo anterior, por cuanto la materia de la ley anual de presupuesto está definida de forma expresa por la Constitución. En tal medida, la libertad de configuración del legislador se encuentra limitada por las restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto.

La Corte Constitucional ha reconocido que “la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo.”[30]

5.1 Naturaleza de la ley de presupuesto

Los artículos 345 a 355 superiores[31] regulan lo concerniente al presupuesto. Dentro de dicha regulación se encuentra específicamente la materia de la Ley Anual de presupuesto o Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones; en ella, se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos del Estado para la respectiva vigencia fiscal anual, comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre, la que, además, debe ser aprobada por el Congreso de la República y guardar correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Con respecto al objeto de la Ley Anual de Presupuesto, la sentencia C- 1064 de 2001[32] señala que esta normativa es un reflejo de la realidad social y económica, como también de las políticas del Estado para responder a esa realidad; en donde el presupuesto es una especie de “...contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad

de un orden justo, tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.”[33]

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

“...define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales...”[34].

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

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

De conformidad con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, el Presupuesto General de la Nación se divide en tres partes: el presupuesto de rentas, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal; la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos y, finalmente; las disposiciones generales, esto es las “normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”[35]. Respecto a la naturaleza de las disposiciones generales, tanto la jurisprudencia como la doctrina han sostenido que tiene un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir la adecuada ejecución del presupuesto[36]. De acuerdo con lo anterior, las “...disposiciones generales... tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir... mandatos legales en sentido material... o ...modificar o derogar normas de carácter sustantivo... ni ...desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto... según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, expediente D-1869, Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz”[37].

Esto a su vez se ve representado en el procedimiento relativo a “la elaboración y presentación del proyecto de ley anual de presupuesto por parte del Ministro de Hacienda; la discusión, modificación y aprobación del proyecto que le corresponde surtir al Congreso; la sanción de la ley correspondiente por parte del presidente, y la ejecución presupuestal

en cabeza de los ordenadores del gasto”[38].

5.2 La unidad de materia en la ley anual de presupuesto

En la medida en que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución Política, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Lo anterior por cuanto “los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas”. [40]

La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. En la Sentencia C-006 de 2012[41] se hizo un listado de situaciones en las que se ha considerado que se ha transgredido el principio de unidad de materia en los casos de leyes anuales de presupuesto: “(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994;[42] C-177 de 2002);(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);[43](iii) cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006[44]); (iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia -por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social- mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006[45]); (v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004[46])”. A continuación se refieren algunas decisiones en las que la Corte ha analizado este tipo de situaciones.

En los primeros años de vida de la Corte Constitucional se comenzó a crear jurisprudencia al respecto, así en sentencia C- 039 de 1994[47], dicha Corporación declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley 17 de 1992 pues determinó que su contenido, referido a la fijación condiciones concretas para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, vulneraba el principio de unidad material de la ley anual de presupuesto en tanto constituía “una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto”, a lo que además agregó que “la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992”.

Posteriormente en sentencia C- 402 de 1997[48] la Corte afirmó, refiriéndose a las disposiciones generales contenidas en la Ley anual de presupuesto, que “es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la

ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal”.

En dicha oportunidad la Corporación declaró la exequibilidad del primer inciso del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, en el entendido de que era una “norma instrumental, en la medida en que se limitó a desarrollar un mecanismo para que se aplique el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica”, mientras que declaró la inexequibilidad el segundo inciso pues encontró que “desbordó el contenido propio de una disposición presupuestal instrumental, ya que tenía un sentido normativo propio”[49], puesto que consagraba un régimen de responsabilidad patrimonial fiscal para los funcionarios judiciales que decretaran embargos sobre los recursos presupuestales.

En la sentencia C-177 de 2002[50] la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad del artículo 10 (parcial) de la Ley 626 de 2000, argumentando que aunque posee una evidente relación de conexidad temática y sistemática con la ley en la cual está inserta, desconoce el principio de unidad de materia “en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, (...) otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. (...) Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso sub examine rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes”.

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

La mencionada sentencia adopta una concepción más amplia del principio de unidad de materia en lo relativo a la Ley anual de presupuesto indicando aquella providencia que “la índole de las materias incorporadas en la ley anual de presupuesto, el carácter normativo que ésta tiene y los propósitos que fundan su adopción y su ejecución, no autorizan la observancia de una concepción restringida, sino que por el contrario imponen una apreciación amplia del principio de unidad de materia”.

Adicionalmente, se advirtió que el análisis de la unidad de materia exige atender a la

especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa y, en este sentido, se advirtió que “el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, incentivan que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas”.

Preceptos con base en los cuales se determinó 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”.

En consecuencia, se reiteró que el principio de unidad de materia en el marco de las leyes anuales de presupuesto exige el cumplimiento de los requisitos de conexidad generales, así como los criterios finalísticos, temporales y temáticos y, puntualmente, en relación con las disposiciones generales se advirtió un análisis más restrictivo, al precisar que no pueden modificar normas generales incluidas en leyes permanentes ni tener vocación de permanencia.[51]

Esta postura fue reiterada, nuevamente, con la Sentencia C-052 de 2015, en la cual se advirtió que el control de constitucionalidad necesariamente debe ser más riguroso que respecto a otro tipo de normas ordinarias. Puntualmente, se sostuvo que “la Ley Anual de Presupuesto no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de cada una de las partes que lo componen: presupuesto de rentas, ley de apropiaciones y disposiciones generales. En particular, las disposiciones generales sirven para la correcta ejecución del presupuesto y todo lo que no guarde íntima relación para el logro de este propósito vulnera el principio de unidad de materia de la Ley Anual de Presupuesto”.[52]

En la Sentencia C-704 de 2015 se recalcó que la jurisprudencia constitucional ha fijado reglas particulares en lo que respecta a la evaluación del cumplimiento del principio de unidad de materia en el caso de las leyes anuales de presupuesto. Así, dicho precedente determina que si bien el principio de unidad de materia no debe interpretarse de un modo estricto, de manera que la ley anual de presupuesto solo pueda ser comprendida como un ejercicio exclusivamente contable, ello no implica que toda disposición jurídica pueda ser válidamente incorporada en dicha ley. En contrario, para cumplirse con el mencionado principio constitucional deben acreditarse tres parámetros específicos: el vínculo con la materia presupuestal, la prohibición de modificar materias sustantivas y el cumplimiento del requisito de temporalidad[53].

Por medio de la Sentencia C-486 de 2016, la Corporación consideró que no existía unidad temática, sistemática o teleológica entre la norma demandada y la ley anual de presupuesto, pues, mientras la primera trataba de una organización de ingresos y gastos, la segunda regulaba el pago de una prestación derivada de un derecho fundamental. En

relación con requisitos especiales para determinar la unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto, la Corte señaló que la modificación que se introdujo por el legislador (al régimen de pago de las cesantías de los docentes) se concreta en dos aspectos: la ampliación del plazo para pagarlas y la disminución de la sanción en la cancelación de los intereses de mora por incumplimiento de esta obligación, es decir, se estipularon en las disposiciones generales la modificación de normas sustanciales, con contenido permanente, en contradicción con la finalidad, temática y temporalidad de la ley anual de presupuesto[54]. Esta postura fue reiterada en la Sentencia C-047 de 2018.[55]

Con fundamento en las reglas referidas pasará a definirse el caso concreto.

5 Caso concreto

Procede la Corte a determinar si el contenido de los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 transgrede el principio de unidad materia, al ser ajeno a las materias propias de una ley anual de presupuesto.

Como se refirió en precedencia, la unidad de la temática se rompe cuando no es posible encontrar una congruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma[56]. En el caso de las Leyes Anuales de Presupuesto, es necesario también considerar los aspectos de (i) temporalidad, (ii) asunto y (iii) finalidad presupuestal. En este orden de ideas, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes"[57].

Al respecto, se observa que la mayoría de las normas acusadas implican un cambio en regulaciones sustanciales y permanentes que rebosan el objeto de la Ley Anual de Presupuesto que se circunscribe a estimar los ingresos y autorizar los gastos de una determinada vigencia fiscal, como pasará a explicarse de cada una de las normas acusadas.

En primer lugar, el artículo 122 de la Ley 1940 de 2008 establece que los recursos de regalías y compensaciones causados a 31 de diciembre de 2011, cuyo giro y distribución no se realizó antes de la entrada en vigencia del acto legislativo 05 de 2001, se consignarán a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Específicamente consagra:

ARTÍCULO 122. Los recursos de regalías y compensaciones causados a 31 de diciembre de 2011, cuyo giro y distribución no se realizó antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 05 de 2011, deberán consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Acto Legislativo 5 de 2011 establece el régimen constitucional de regalías modificando los artículos 360 y 361 superiores. La norma consagra que la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos,

finés, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Por otro lado, el párrafo 1 del artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011 consagra que “Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente (sic) el presupuesto del Sistema General de Regalías.

En cumplimiento de los mandatos constitucionales, el legislador expidió la Ley 1530 de 2012 cuyo objeto fue “determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.”

A su vez, el artículo 74 regula que el Presupuesto del Sistema General de Regalías estará compuesto por un Presupuesto Bianual (sic) de Ingresos del Sistema General de Regalías, un Presupuesto Bianual (sic) de Gastos del Sistema General de Regalías, y unas disposiciones generales. Así mismo, éste contendrá la estimación de los ingresos que se esperan recaudar durante una bianualidad como contraprestación económica a la explotación de los recursos naturales no renovables, y la proyección de otras fuentes de financiamiento del Sistema, incluida la disponibilidad inicial de recursos no ejecutados durante la bianualidad anterior. El Presupuesto Bianual (sic) de Ingresos del Sistema General de Regalías guardará consistencia con el Plan de recursos del Sistema General de Regalías.

Sobre los recursos causados antes de la vigencia del Acto Legislativo 5 de 2011 optó por la siguiente fórmula:

“ARTÍCULO 144. FINANCIACIÓN DE OTROS COMPROMISOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2011. Los saldos de los recursos de regalías y compensaciones sin comprometer a 31 de diciembre de 2011, los causados y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia 2011, así como los retenidos con ocasión de decisiones tomadas en ejercicio de las funciones de control y vigilancia asignadas al Departamento Nacional de Planeación, se destinarán a atender el pago de compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011, incluidas las vigencias futuras asumidas con el lleno de los requisitos legales. Estos compromisos deben estar debidamente certificados por el representante legal de la entidad territorial.

Si dichos recursos fueran insuficientes para cubrir los compromisos adquiridos, las entidades beneficiarias utilizarán los siguientes recursos:

1. A los que hace referencia el artículo 136 de la presente ley, salvo en lo relacionado con el Fondo Nacional de Regalías.

2. Los saldos disponibles a su favor, en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).
3. Los recursos del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos.
4. Las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del artículo 361 de la Constitución Política.

De mantenerse algún faltante, las entidades beneficiarias podrán decidir si dichos compromisos se asumen con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional.

Si se llegaren a presentar saldos de recursos disponibles, luego de surtir lo previsto en el inciso primero de este artículo, las entidades beneficiarias los destinarán a la financiación de proyectos de inversión prioritarios incluidos en sus planes de desarrollo, previa incorporación en sus respectivos presupuestos.

El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación hará seguimiento a estos recursos.”

Como se observa el artículo 122 de la Ley 1940 de 2018 modifica el contenido del artículo 144 de la Ley 1530 de 2012. Este último contiene una norma transitoria en la medida en que, como lo sostiene el Procurador General de la Nación, permite a las entidades territoriales disponer de regalías para un fin determinado, verificado lo cual se agota. Es decir, autoriza que los recursos de regalías causados y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia 2011 se destinen al pago de compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011, cumplido lo cual la norma pierde vigencia.

Por su parte el artículo 122 de la Ley 1940 de 2018 no es una norma permanente, como lo afirma el demandante, sino que es transitoria en cuanto, como sucede con la norma modificada, también se agota una vez que es ejecutada, o pierde vigencia finalizado el año 2019.

Así, se advierte que no solo existe una conexidad temática entre el contenido de la disposición acusada y el contenido de una ley de presupuesto en la medida en que establece medidas para la ejecución de una partida presupuestal al recuperar recursos e incluirlos en el Presupuesto General de la Nación, sino que no hay violación al principio de unidad de materia en cuanto no se modifica un contenido normativo permanente mediante una norma transitoria.

Por lo tanto, la norma resulta exequible en tanto no modifica el régimen de regalías y no ser una disposición con vocación de permanencia.

En relación con el artículo 134 de la Ley 1940 de 2018 modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.”

El artículo 38 de la Ley 397 de 1997 autoriza a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla con el propósito de fomentar y estimular la cultura y determina que los recursos serán administrados por las entidades territoriales. De igual manera, el artículo 38-1 establece la destinación del producto de la estampilla y prevé, entre otras cosas, que el 10% del recaudo debe destinarse a la seguridad social del creador y del gestor cultural. El texto de la norma original es el siguiente:

ARTÍCULO 38-1. <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

1. Acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997.

2. Estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran.

3. Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural.

4. <Ver Notas del Editor> Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural.

5. Apoyar los diferentes programas de expresión cultural y artística, así como fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas de que trata el artículo 17 de la Ley 397 de 1997.

ARTÍCULO 38-2. <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que determinen las características, el hecho generador, las tarifas, las bases gravables y los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla "Procultura" en todas las operaciones que se realicen en su respectiva entidad territorial.

PARÁGRAFO. Las ordenanzas y acuerdos que expidan las asambleas departamentales, los concejos distritales y los concejos municipales en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, deberán ser remitidas para el conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal.

ARTÍCULO 38-3. <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La tarifa con que se graven los diferentes actos sujetos a la estampilla "Procultura" no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

Resulta entonces evidente que el contenido del artículo 134 de la Ley 1940 de 2018, por la

cual se decreta el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2019, modifica la forma de destinación de un tributo y, por tanto, excede el carácter temporal que debe guiar las normas presupuestales. De igual manera, busca complementar una disposición normativa permanente y, por tanto, dista de contener una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la debida ejecución del presupuesto aprobado. Por consiguiente, no existe un vínculo razonable y objetivo, desatendiendo los criterios de conexidad temática, teleológica, causal y sistemática.

Esto mismo es predicable de los artículos 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 en donde incluso se acepta de forma expresa que se adiciona un párrafo al artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, en el primero de ellos, y se modifica el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, en el segundo.

En efecto, el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 autoriza la sobretasa o recargo, entre otros, al impuesto predial y establece su régimen de liquidación y base gravable para financiar la actividad bomberil en las entidades territoriales. La norma dispone:

Artículo 37. Recursos por iniciativa de los entes territoriales. Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

b) De los Departamentos

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

Parágrafo. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.

El artículo 148 de la Ley 1940 de 2018 agrega la forma de liquidar la base gravable y consagra que "Para calcular la sobretasa o recargo al impuesto predial destinado a financiar la actividad bomberil, los municipios podrán utilizar el avalúo catastral vigente en sus respectivas jurisdicciones."

En otras palabras, a través de la ley general de presupuesto se establece uno de los elementos del tributo, la base gravable. No obstante, ello no tiene relación alguna con el objeto de este tipo de leyes y, por el contrario, busca agregar un elemento a la legislación permanente.

La misma argumentación es predicable del artículo 151 pues establece modificaciones

sobre normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito y Transporte.[59] Así, si bien el artículo 151 conserva la autorización legal a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para fijar las tarifas sobre derechos de tránsito, en la disposición original se establecen tres tipos de licencias sobre las que se fijan las tarifas: la licencia de conducción, la licencia de tránsito y la placa única nacional[60]. El artículo 151 de la Ley 1940 de 2018 adiciona un tipo de licencia o documento, que es la tarjeta de registro.

De igual manera, cambia el porcentaje que se debe transferir al Ministerio por cada especie venal, puesto que se pasa del 35% a 0,85 salarios mínimos mensuales vigentes por cada una de estas especies.

Nuevamente, se observa que el contenido acusado no es propio de la Ley Anual de Presupuesto y que su propósito fue modificar una norma permanente vigente en el ordenamiento.

Por todo lo anteriormente señalado, se declarará la exequibilidad del artículo 122 de la Ley 1940 de 2018 y la inexecuibilidad de los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018.

Conclusiones

El demandante consideró que los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 transgredieron el principio de unidad de materia en razón a que excedieron las materias propias de la Ley de Presupuesto

La Corte Constitucional reiteró que las leyes deben tener un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. De lo contrario, se desconoce el principio de unidad de materia. Al analizar este posible vicio y en aras del respeto al principio democrático, el análisis de la conexidad no debe ser excesivamente rígido y, en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene.

De igual manera, sostuvo la Corporación que en el caso de la ley anual del presupuesto el análisis del principio de unidad de materia debe ser especialmente cuidadoso en razón a que los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas. Así, en consecuencia, las disposiciones adoptadas no pueden tener vocación de permanencia, ni pueden modificar leyes permanentes, es decir, exceder el año de la vigencia para la cual fijan los respectivos ingresos y gastos públicos.

En relación con las normas acusadas observó la Corte que: (i) sobre la estampilla procultura, se modifica una norma permanente, el artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, el cual indica un porcentaje de destinación a la seguridad social de los gestores culturales, (ii) tratándose de la fijación de la base gravable de la sobretasa bomberil cuando se aplica al impuesto predial unificado, se modifica el artículo 37 de la Ley 1715 de 2012 norma también permanente; y por último, (iii) respecto de la tarifa de los derechos de tránsito y monto de especies venales de tránsito a girar a la Nación, se cambia el artículo 15 de la Ley

1005 de 2006 así mismo permanente.

Por lo anterior, los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 se consideran inexequibles por quebrantar 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.

Respecto del artículo 122, referente a regalías sin girar y distribuir anteriores al Acto Legislativo 05 de 2011, que modifica la Ley 1530 de 2012 en sus artículos 144 y 157, se advierte que dicha norma no es de carácter permanente sino transitorio, por lo cual no se desconoce el principio de unidad de materia de la ley anual de presupuesto.

VI. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 122 de la Ley 1940 de 2018 por el cargo analizado.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 por las razones expuestas en la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

En comisión

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

- [1] Demanda de inconstitucionalidad, folio 3.
- [2] Demanda de inconstitucionalidad, folios 35 al 39.
- [3] Demanda de inconstitucionalidad, folios 40-43.
- [4] Demanda de inconstitucionalidad, folios 44-48.
- [5] Decreto 111 de 1996, 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 (...)
- [6] Demanda de inconstitucionalidad, folios 52-55.
- [7] Demanda de inconstitucionalidad, folios 58-60.
- [8] Demanda de inconstitucionalidad, folios 61-62.
- [9] Demanda de inconstitucionalidad, folios 65-69.
- [11] Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).
- [12] Corte Constitucional. Sentencia C-641 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil). Tomado de las sentencias C-1052 y 1193 de 2001. (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras.
- [13] Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
- [14] Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2007 (MP. Humberto Sierra Porto).
- [15] C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- [16] Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [17] Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 2009. MP. María Victoria Calle Correa. La Corte ha señalado claramente que un vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia tiene carácter sustancial y, por tanto, “no es subsanable” (Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); y “por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca” (Sentencia C-531 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero). Ver además las Sentencias C-256 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz, C-006 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett, C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, C-120 de 2006. MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-506 de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-211 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis, C-214 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis y C-230 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

[18]C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[19] Ver ibídem

[20] Cfr. ibídem

[21] Sentencia C-714 de 2008. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

[22] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

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

[24] C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[25] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[26] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

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

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

[29] Corte Constitucional. Sentencia C-1025 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

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

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

- El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (artículo 347 C.P.)

- Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (artículo 347 Ibíd.).

- La ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza (artículo 350 C.P.).

- El Congreso no puede “aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo” (artículo 351, inciso 1, C.P.). En cambio, el Congreso “podrá eliminar y reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno”, con las excepciones que señala el artículo 351 en su inciso segundo.

- Recibido el proyecto respectivo en el Congreso, corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos tanto del Senado como de la Cámara discutirlo y aprobarlo en primer debate, para lo cual la Constitución las autoriza sesionar conjuntamente (artículo 346 inciso 2 C.P.).

- Si el Congreso no expide el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno en los términos señalados por el artículo 347 Superior, y si el gobierno no lo presenta dentro del plazo constitucional, regirá el del año anterior. Pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio (artículo 348 C.P.).”

[32] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño.

“[33] Corte Constitucional. Sentencia C 1064 de 2001. MPs. Dr. Manuel Jose Cepeda Espinosa y Dr. Jaime Córdoba Triviño”.

[34] Ibídem.

[35] Corte Constitucional. Sentencia C562 de 1998. MP. Dr. Alfredo Beltrán Sierra

[36] Ibídem

[37] Ver también C-821 de 2004

[38] Corte Constitucional. Sentencia C 821 de 2004. MP. Dr. Jaime Araújo Rentería

[39] Corte Constitucional. Sentencia C 006 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa

[40] Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se consideró “[...] importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las leyes de presupuesto son utilizadas para regular múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas en ocasiones leyes ómnibus, en Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna incidencia fiscal. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual-o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto-, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, la práctica de incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.” La Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 844 de 2003, por cuanto no fue expedido de acuerdo con los procedimientos establecidos para las leyes estatutarias.

[41] M.P. María Victoria Calle

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

[43] Corte Constitucional, sentencia C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil). En este caso

se resolvió declarar parcialmente exequible el artículo 11 de la Ley 779 de 2002 [‘Exceptúase de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación. (en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas). Entre paréntesis los apartes declarados inexecutable]’.

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

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

[46] Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). La norma que se resolvió declarar inexecutable decía: “Artículo 13. Para tener derecho a la reposición de gastos electorales, los candidatos que participen en las elecciones del 26 de

octubre de 2003 deberán presentar ante las Oficinas de la Registraduría donde se inscribieron, los informes públicos a que se refieren los artículos 10 y 11 del Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003 en la forma y con los requisitos que les exigió la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de la inscripción. Quienes aspiren a reposiciones mayores a cincuenta millones deberán presentar dicho informe auditado por un Contador Público juramentado, el cual deberá ser acreditado ante la Auditoría del Partido que inscribió al candidato y ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral antes de la rendición del respectivo informe. Tales Contadores Públicos formarán el sistema de Auditoría Interna del respectivo Partido y cada uno de ellos será responsable solidario, junto con el candidato, de la veracidad y exactitud del informe. || También podrá presentarse el informe por la entidad u organización que el candidato haya acreditado ante la Organización Electoral para el efecto. || Recibido el informe la Registraduría lo remitirá al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para los efectos del reconocimiento y pago de la reposición. Dicho pago deberá hacerse dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha de presentación del informe, salvo que el Fondo Nacional encuentre inconsistencias o violaciones que hagan necesaria la extensión de dicho término o la negación de la reposición. || La reposición de los gastos electorales se hará a través de los Partidos y Movimientos políticos con Personería Jurídica o grupos significativos de ciudadanos que inscribieron la respectiva lista, pero estos, sus representantes, Tesoreros o Auditores no tendrán responsabilidad sobre los informes que rindan los candidatos.” La norma había sido incluida en la Ley 844 de 2003, por la cual se efectuaron modificaciones a la vigencia fiscal de 2003.

[47] M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

[48] M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

[49] Tal y como se extrae de la sentencia C- 402 de 1997, las disposiciones generales contenidas en la ley de presupuesto anual, se consideraban puramente instrumentales, por lo que debían estar rigurosamente atadas a la ejecución del presupuesto, configurándose esta característica como uno de los criterios más relevantes para determinar la vulneración del principio de unidad de materia. Así se afirma que: “el contenido propio de la ley del presupuesto, establece que éste se compone de tres partes esenciales: el presupuesto de rentas, que estima los ingresos, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las llamadas ‘disposiciones generales’, que ‘son normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.’ Esto significa que estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto”.

[50] M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

[51] M.P. María Victoria Calle Correa

[52] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[53] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[55] M.P. Antonio José Lizarazo

[56] Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

[57] C-006 de 2012. M.P.: María Victoria Calle Correa.

[58] ARTÍCULO 134. Los departamentos y municipios que no requieran destinar recursos del 10% de la Estampilla Pro Cultura, a que hace referencia en numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 2o de la Ley 666 de 2001, para seguridad social del creador y del gestor cultural, podrán destinar los saldos disponibles a 31 de diciembre de 2018 por este concepto, a financiar los demás conceptos a que hacen referencia las disposiciones citadas, siempre y cuando no se afecten a los beneficiarios de tal disposición.

[59] ARTÍCULO 151. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 15. derechos de tránsito. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el sistema y el método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito de los trámites de licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro y licencia de conducción que se realizan en los Organismos de Tránsito. Las tarifas por los derechos de tránsito estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, en el cual se deberá incluir el valor equivalente a 0,85 salarios mínimos diarios legales vigentes (0,85 smdlv) por cada especie venal de tránsito que sea expedida al usuario. Dicho valor deberá ser liquidado y transferido por el organismo de tránsito al Ministerio de Transporte una vez realizado el trámite.

[60] El texto del artículo 15 de la Ley 1005 DE 2006, es el siguiente.

ARTÍCULO 15. LICENCIA DE CONDUCCIÓN, LICENCIA DE TRÁNSITO Y PLACA UNICA NACIONAL. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional. Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía. Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.