

Sentencia C-704/15

COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI PARA CONTRATACION DE DETERMINADAS ACTIVIDADES ESPECIALIZADAS EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Desconocimiento del principio de unidad de materia

La Corte considera que el precepto demandado es contrario con el principio de unidad de materia, en tanto uno de los criterios para definir su cumplimiento en el caso de las leyes de presupuesto es la índole temporal de la disposición respectiva. Una norma que prevé la exclusividad para la prestación de determinados servicios por parte de un establecimiento público y la consecuente obligación de suscribir contratos interadministrativos para el efecto, tiene vocación de permanencia y, por ende, excede el ámbito de validez constitucional de las normas que hacen parte de la regulación legal que prescribe el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones. En cambio, la Corte comprueba que la norma acusada es una modalidad es modificación sustantiva de otras previsiones que no tienen carácter presupuestal, infringiéndose con ello las condiciones para el cumplimiento del principio de unidad de materia.

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

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

CONEXIDAD TEMATICA-Concepto

La conexidad temática refiere a la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el cual versa una ley y la materia de la norma objeto de acusación. Al respecto, debe tenerse en cuenta que una misma ley puede tener varios núcleos temáticos, de modo que dicha vinculación debe predicarse de al menos uno de tales núcleos, para que se considere cumplido el requisito de unidad de materia.

CONEXIDAD CAUSAL-Concepto

La conexidad causal es definida por la jurisprudencia como la identidad entre la identidad entre los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley y la de cada una de las disposiciones que la integran. Se trata entonces de una unidad de causa a lo largo de la iniciativa, habida cuenta la posible complejidad temática que ofrezca el articulado respectivo.

CONEXIDAD TELEOLOGICA-Concepto

La conexidad teleológica, se refiere a la unidad de propósitos entre la ley respectiva y la norma acusada. En términos de la Corte, dicha modalidad de conexidad “consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.

CONEXIDAD SISTEMATICA-Concepto

La conexidad sistemática se explica en la relación existente entre las diferentes disposiciones de la ley, de modo que ellas conformen “un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.” Sobre esta modalidad de conexidad, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que “se presenta cuando todo el conjunto de reglas o de principios recogidos en un estatuto determinado, en este caso en una ley de la República, tiene alguna relación entre sí, o está enlazado de alguna manera, de forma que globalmente considerado contribuye a regular armoniosamente un mismo asunto o materia. En tal virtud, este conjunto de reglas y principios presenta una integralidad temática y una coherencia interna, que facilitan a los ciudadanos conocer sus obligaciones jurídicas de manera ordenada, y por ello garantiza su seguridad jurídica.”

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

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

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual

se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015”.

Actor: Walter Alturo Tapiero.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Walter Alturo Tapiero, actuando en nombre propio y como representante legal de la Sociedad Colombiana de Topógrafos, formuló demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015”. Esto, al considerar que vulnera los artículos 158 y 333 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del 12 de mayo del año en curso, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda para que el ciudadano Walter Alturo Tapiero aclarara la calidad en que presentaba la acción pública de inconstitucionalidad, ya que la suscribió invocando su condición de representante legal de una persona jurídica.

También inadmitió la demanda al estimar que los cargos propuestos por el actor incumplían los requisitos de claridad, pertinencia y suficiencia. Para fundamentar lo anterior indicó que (i) con relación al cargo referente al presunto desconocimiento del principio de unidad de materia (Art. 158 C.P.), la demanda se limitaba a realizar afirmaciones sin explicar las

razones por las cuales consideraba que la norma señalada no guarda relación de conexidad causal, temática, teleológica ni sistemática con la Ley 1737 de 2014, al igual que estimó que el cargo propuesto presentaba argumentos impertinentes porque partían de valoraciones subjetivas sobre los posibles escenarios de restricción excluyente frente a otras entidades que desarrollan las actividades descritas en el artículo 123 demandado; (ii) respecto al cargo por desconocimiento del artículo 333 C.P., la demanda era insuficiente porque carecía de argumentos tendientes a demostrar de qué forma se configura el presunto monopolio a favor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y cómo se afectaba la libertad de competencia económica con la disposición acusada; y que, (iii) el argumento que el demandante había identificado bajo el acápite de “C. Contratación” no reportaba claridad en la censura ni en su justificación constitucional, como tampoco tenía relación con la presunta vulneración a los artículos 158 y 333 C.P.

3. El actor radicó dentro del término de ejecutoria un escrito subsanando la demanda, en el cual aclaró que “la presente acción constitucional la presento como ciudadano colombiano, en ejercicio de mis derechos políticos (art. 40-6, 241-4 y 242-1)” y explicó las razones por las que el artículo 123 acusado no tiene conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con la Ley 1737 de 2014 en la que se inserta, con lo cual satisfizo la carga argumentativa mínima que se requiere para invocar un cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia.

No obstante, en su escrito de subsanación el demandante guardó silencio frente a los otros dos motivos que generaron la inadmisión. Por consiguiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto Ley 2067 de 1991, por medio de auto del 3 de junio de 2015 se rechazó la demanda presentada contra el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014, en relación con los cargos que el demandante identificó como “B. Monopolio hacia una profesión liberal” que refiere a la violación del artículo 333 de la Carta Política y “C. Contratación” que carecía de confrontación directa con el texto constitucional. En ese sentido, el trámite de constitucionalidad de la referencia se circunscribirá únicamente al cargo de desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 C.P.

4. En la misma providencia, la magistrada sustanciadora (e) dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto de rigor; comunicar la iniciación del proceso Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como a

los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Interior, al igual que al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Finalmente, invitó a participar a las facultades de Derecho de la Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Libre, de los Andes y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Consejo Profesional Nacional de Topografía y a la Sociedad Colombiana de Topógrafos, con el objeto de que emitan concepto técnico sobre la norma demandada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 49.353 del dos (02) de diciembre de dos mil catorce (2014):

LEY 1737 DE 2014

(Diciembre 2)

Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

III. LA DEMANDA

El ciudadano Walter Alturo Tapiero, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el

artículo 123 de la Ley 1737 de 2014, por considerar que vulnera el artículo 158 de la Constitución Política.

El actor alega que la disposición demandada dista de manera clara e inequívoca de la relación lógica y material de la ley que la contiene, desconociendo la unidad de materia. Al respecto, señala que la Ley 1737 de 2014 tiene como objeto decretar el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 1º de enero al 31 de diciembre de 2015. No obstante, se incluyó en el artículo acusado una prerrogativa a favor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC) para que realizara de forma exclusiva las actividades descritas en el artículo 123 acusado.

De acuerdo con el demandante la estructura de la Ley 1737 de 2014 comprende 125 artículos, distribuidos por diversos capítulos alusivos al Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, en el capítulo V, denominado Disposiciones Varias, y donde se encuentra el artículo 123, corresponde a la mayor parte de la regulación, pues va de los artículos 39 a 125. Sobre el particular, argumenta que observa relación de los demás artículos con temas como pagos, transferencias, reservas presupuestales, cruces de cuentas, ejecución de recursos, entre otros, pero que el artículo 123 no guarda ninguna conexión directa ni indirecta con el objeto de la Ley 1737 de 2014.

Aunado a lo anterior, el demandante afirma que “el precepto impugnado no tiene ni guarda vínculo razonable u objetivo con el sentido de la Ley de Presupuesto, toda vez que, lo que se pretende en la Ley es expedir el Presupuesto General de la Nación, y se termina incluyendo una prohibición, autorizando exclusivamente al IGAC a las actividades antes citadas, que es totalmente ajena al Presupuesto General de la Nación, materia de Ley. Tampoco existe relación medianamente razonable entre el Artículo 123 y los restantes Artículos de la Ley 1737 de 2014, pues todos abarcan temas de asunto presupuestal y de apropiaciones, salvo el demandado.”

En tal sentido, el actor ejemplifica que entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, las Alcaldías, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre otras, puedan dentro de sus actividades misionales y legales, realizar las actividades reguladas por el artículo 123 de la Ley 1737 y que se atribuyen de forma exclusiva al IGAC.

Adicionalmente, en el escrito de subsanación de la demanda el actor agregó que el artículo 123 adolece de relación de conexidad causal, temática, teleológica o sistemática con el resto del contenido de la Ley 1737 de 2014, por las siguientes razones: (i) temática, puesto que el artículo acusado no tiene ningún tipo de conexión con asuntos de índole presupuestal, de rentas, recursos de capital o ley de apropiaciones; (ii) causal, porque las razones que motivaron la expedición de la ley de presupuesto distan de las que justificaron la expedición del artículo 123 demandado, dado que este último señala que los estudios en geografía, cartografía y agrología que las entidades requieran se realicen a través del IGAC, lo cual resulta totalmente ajeno a la administración de recursos prevista en la Ley 1737/14; (iii) teleológica, en tanto la norma acusada no tiene ningún impacto presupuestal, comoquiera que el artículo 123 dista de manera notoria del contenido de la Ley 1737/14; y (iv) sistemática, porque el artículo demandado hace parte de una normativa inconexa con las demás disposiciones de la Ley 1737 de 2014.

IV. INTERVENCIONES

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El académico Juan Rafael Bravo Arteaga, en nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, solicita que se declare inconstitucional el artículo 123 de la Ley 1737/14. En su concepto, la norma acusada ordena que todas las entidades que requieran actividades profesionales relacionadas con la topografía deberán hacerlo a través del IGAC. Con esto se crearía un monopolio del ejercicio de la profesión de topografía en favor del IGAC y en detrimento de todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que están en capacidad de adelantar las labores enumeradas en el artículo demandado.

Bajo los presupuestos presentados, concluye que el precepto acusado carece de relación temática con el contenido de la Ley 1737 de 2014. Lo anterior, porque: “el tema fundamental de la Ley consiste en la autorización al Gobierno para efectuar el cobro de los ingresos ordinarios y extraordinarios de la Nación y para destinar los fondos recaudados para determinadas expensas e inversiones, al tiempo que el contenido esencial del artículo trata de una restricción impuesta al ejercicio de la profesión de topógrafo, al establecer que los contratos relacionados con tal actividad se formalicen con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ”

2. Universidad Libre

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, Jorge Kenneth Burbano Villamarín y el docente del área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Jorge Ricardo Palomares García, solicitan a la Corte que declare exequible el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014.

En primer término, consideran que el demandante no esgrime razones que fundamenten la inexistencia de relación ponderada o estricta entre el precepto acusado y la ley que lo contiene. En ese contexto, sostienen que el actor se limita a mencionar las distintas modalidades de relación ponderada –causal, teleológica, sistemática- sin profundizar en las razones sobre la inexequibilidad por la falta de unidad de materia que predica.

En segundo lugar, señalan con base en la sentencia C-1124 de 2008, que el actor hace una lectura incompleta del principio de unidad de materia según el concepto que la Corte tiene de las leyes de presupuesto, de acuerdo con el cual se trata de una norma orientada al logro de finalidades macroeconómicas, a hacer efectivo el control del poder ejecutivo y a expresar el poder del Congreso de la República en asuntos económicos. Bajo este entendido, concluyen: “(...) podría decirse que la norma tiene una relación teleológica con la ley de presupuesto. Al consagrar una obligación de acudir, en labor misional, al Instituto Agustín Codazzi, se establece como regla, el deber de acudir a criterios de Derecho público para contratación, entre otras, respecto a las tarifas a concertar para la realización de levantamientos topográficos, cartografía básica, entre otros. Este deber, a su vez constituiría una regla de disciplina fiscal, pues implica la asignación de presupuesto, conforme a tarifas preestablecidas por parte del Instituto Agustín Codazzi.”

3. Instituto Colombiano Agustín Codazzi

El Director General del IGAC, Juan Antonio Nieto Escalante, defiende la constitucionalidad de la norma demandada. El interviniente hace una breve reseña del trámite legislativo del artículo acusado, luego menciona los conceptos que la Corte Constitucional ha empleado para analizar los cargos por unidad de materia cuando se trata de una ley de presupuesto, y por último, cita una serie de casos en que se ha declarado inexequible una norma por desconocer el artículo 158 C.P.[1]

A partir de lo expuesto, plantea que la norma acusada se ajusta a los mandatos constitucionales de unidad de materia e identidad flexible, por cuanto: “(...) la norma demandada no establece competencias con vocación específica de permanencia para el IGAC, ni reforma otras disposiciones permanentes del ordenamiento jurídico. Además cumplió el requisito democrático de haber estado presente en los debates llevados a cabo por ambas Cámaras del Congreso. || Destacamos que la norma se encuentra directamente vinculada al tema presupuestal y económico del IGAC al estipular pautas de contratación para que las demás entidades estatales deban buscar la vinculación del Instituto (como ente validador o ejecutor) para realizar las actividades relacionadas en la norma, lo que representa un impacto fiscal para el Instituto.”.

4. Consejo Profesional Nacional de Topografía

El Director Ejecutivo del Consejo Profesional Nacional de Topografía, Heberto Rincón Rodríguez, solicitó declarar inexecutable el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014. Para contextualizar su concepto, el interviniente define la topografía y advierte que por tratarse de una actividad que implica riesgo social se encuentra regulada mediante la Ley 70 de 1979 y sujeta a la expedición de licencias para su ejercicio.

En lo relacionado con el cargo por unidad de materia, expone que si bien corresponde al Congreso de la República, por iniciativa del Ministerio de Hacienda, aprobar la ley del presupuesto, ello no supone crear a través de esa norma un monopolio para la prestación de los servicios topográficos por parte del IGAC a entidades estatales, departamentales o municipales.

Por último, enfatiza que el núcleo temático del cual hace parte la norma demandada carece de relación razonable sea esta causal, sistemática o teleológica respecto de la ley presupuestal que la contiene.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5934, solicitó a la Corte Constitucional que declare inexecutable el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014. En su criterio, el artículo demandado viola los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, puesto que su contenido no guarda una relación causal, teleológica, temática o sistemática

con el objeto de la ley de presupuesto.

En tal sentido, precisa que el artículo censurado se refiere a actividades misionales de las entidades que se podrán adelantar únicamente a través del IGAC, tales como la elaboración de levantamientos topográficos, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación del predial, clasificación de campo, estudios de suelo, diagnósticos prediales, de tenencia de la tierra, entre otros. Esta materia, a su juicio, no tiene ninguna relación verificable con el núcleo temático de la Ley 1737/14, ley anual del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2015.

Asimismo, señala que el artículo 123 acusado tampoco tiene conexidad con cada una de las disposiciones que conforman la Ley 1737, ya que estas se refieren a "... las rentas y recursos; los criterios técnicos y condiciones para el manejo de los excedentes de liquidez del Tesoro Nacional; el portafolio de inversiones; la emisión de títulos; y los rendimientos financieros. Como también a los gastos para proveer el empleo; los programas de capacitación y el bienestar social; la forma en que podrá distribuirse el presupuesto de ingresos y gastos sin cambiar su destinación; los órganos responsables para el registro de su gestión financiera pública; los anticipos de pago; los gastos de servicio de la deuda y otros gastos necesarios; las reservas presupuestales; y las cuentas por pagar y de las autorizaciones de las vigencias futuras, entre otros. Y todo esto para el presupuesto relativo al periodo fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015".

Adicionalmente, la Procuraduría General advierte que el artículo acusado desconoce el carácter temporal de las normas que integran la ley anual del presupuesto, pues el contenido del artículo 123 demandado establece una regulación de carácter permanente, en la que se asigna al IGAC la función de atender unas actividades específicas de algunas entidades estatales, que son totalmente ajenas al presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2015.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de la referencia, en los términos del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución. Esto en razón que se trata

de una acción pública de inconstitucionalidad contra una norma que hace parte de una Ley de la República.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. El ciudadano Alturo Tapiero considera que el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 es inconstitucional, al infringir el principio de unidad materia. Señala que mientras la Ley mencionada tiene como núcleo temático asuntos de índole presupuestal, el artículo acusado confiere a favor del IGAC el monopolio sobre la elaboración de diferentes actividades técnicas de naturaleza geográfica, cuando estas sean requeridas por las entidades del Estado. En su criterio, no existe ninguna conexidad entre dichos preceptos, lo que implica la vulneración del mencionado principio.

Dos de los intervinientes y el Procurador General coinciden con el demandante acerca de la inexequibilidad de la disposición demandada. Para ello, insisten en la carencia de conexidad entre la norma acusada y las disposiciones de la Ley 1737/14, que contiene la ley anual de presupuesto para la vigencia 2015. Señalan que los asuntos regulados en dicha Ley se concentran en los diferentes procedimientos para la conformación y ejecución del presupuesto general de la Nación, ámbito en el que la materia regulada por el artículo demandado es extraña. El Ministerio Público agrega que esa desconexión también se demuestra por el hecho que a pesar que la ley anual de presupuesto tenga, por definición, carácter temporal, la disposición acusada esté prevista con vocación de permanencia.

Los demás intervinientes consideran que el precepto acusado es exequible. Con este fin, señalan que el actor hace una lectura restrictiva e incompleta del principio de unidad de materia. Así, es claro que el propósito de la norma es prever tanto reglas precisas sobre contratación estatal a favor de una entidad pública, así como prescribir disposiciones sobre disciplina fiscal, la cual se logra a través de un régimen tarifado por parte del IGAC y no a través de contratos con personas de derecho privado para la prestación de los servicios descritos en la disposición acusada. De otro lado, la norma está intrínsecamente relacionada con materias presupuestales del IGAC, a través de la estipulación de pautas de contratación con dicha entidad por parte de otros entes públicos. De allí que sí exista conexidad teleológica al respecto.

4. Conforme lo expuesto, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico:

¿La inclusión en la ley anual de presupuesto de una norma que impone a las entidades del Estado el deber de contratar la prestación de determinados servicios técnicos sobre asuntos topográficos y otros análogos con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, viola el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución?

Para resolver esta cuestión, la Corte adoptará la siguiente metodología: En primer lugar, hará referencia a las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional sobre el principio de unidad de materia, haciendo énfasis en los argumentos utilizados en decisiones que analizaron el contenido y alcance de ese principio respecto las leyes que incorporan el presupuesto anual de la Nación. Luego, identificará el objeto de regulación de la norma acusada. Esto con el fin de, en una tercera etapa de la argumentación, definir si existe conexidad entre dicha disposición y la materia presupuestal, según ha sido definida por la Constitución, la normativa orgánica y la jurisprudencia constitucional aplicable.

El principio de unidad de materia y su aplicación frente a las leyes anuales de presupuesto

5. El artículo 158 de la Constitución 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. De esa manera, el presidente de la respectiva comisión del Congreso deberá rechazar las iniciativas que no se avengan con este precepto.

La jurisprudencia constitucional ha fijado en diversas decisiones una doctrina reiterada y estable sobre la interpretación del principio de unidad de materia, razón por la cual en esta sentencia se recapitularán los aspectos esenciales de la misma, del modo siguiente[2]:

6. El objetivo general del principio de unidad de materia es racionalizar y tecnificar la actividad legislativa. Esto solo es posible cuando la deliberación democrática se concentra, para cada iniciativa, en una materia particular, respecto de la cual las diferentes corrientes políticas al interior del Congreso expresan sus posiciones. Es claro, en ese sentido, que la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras no es materialmente posible cuando la iniciativa objeto de deliberación versa sobre un grupo de asuntos inconexos, respecto de los cuales no pueda predicarse un núcleo temático identificable. Sobre el particular, la Corte ha señalado que la función de la unidad de materia es evitar "...La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y

aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.”[3]

De lo que se trata, por ende, es que a través de la vigencia del principio de unidad de materia se impida que durante el trámite legislativo sean incluidas, la mayoría de las veces subrepticamente, contenidos que no guardan conexión alguna con el mencionado núcleo temático. Por ende, el principio en mención se opone a lo que ha sido denominado metafóricamente, incluso por la jurisprudencia constitucional, como la inclusión de “micos legislativos.”[4] Tales irregularidades, a su vez, usualmente desconocen otros principios constitucionales del trámite legislativo, como la consecutividad y la identidad flexible. Esto debido a que se trata de propuestas que, precisamente al carecer de conexión con la materia debatida, no son objeto de deliberación congresional o solo la obtienen de forma tardía dentro del procedimiento legislativo.

7. Con el fin de satisfacer el principio democrático, la Corte ha comprendido la noción de “materia” de una forma amplia, de modo que se considera que el principio constitucional en comento es satisfecho cuando existe una conexión plausible entre el precepto analizado y el núcleo temático de la Ley correspondiente. En consecuencia, solo cuando se acredite que dicha norma carece de toda relación objetiva y razonable con el tema o materia dominante de la normatividad en que está inserta, podrá concluirse la violación del principio de unidad de materia.[5] La Corte ha explicado la relación entre el mencionado carácter amplio y la protección del principio democrático al exponer que “el principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. 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.”[6]

La conexidad, de acuerdo como la ha comprendido la jurisprudencia constitucional, puede manifestarse de diversas maneras, las cuales han sido clasificadas en causal, teleológica, temática y sistemática. La definición de cada una de estas modalidades es explicada por la Corte en el precedente objeto de reiteración en este apartado:

7.1. La conexidad temática refiere a la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el cual versa una ley y la materia de la norma objeto de acusación. Al respecto, debe tenerse en cuenta que una misma ley puede tener varios núcleos temáticos, de modo que dicha vinculación debe predicarse de al menos uno de tales núcleos, para que se considere cumplido el requisito de unidad de materia.

7.2. La conexidad causal es definida por la jurisprudencia como la identidad entre la identidad entre los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley y la de cada una de las disposiciones que la integran. Se trata entonces de una unidad de causa a lo largo de la iniciativa, habida cuenta la posible complejidad temática que ofrezca el articulado respectivo.

7.3. La conexidad teleológica, en cambio, refiere a la unidad de propósitos entre la ley respectiva y la norma acusada. En términos de la Corte, dicha modalidad de conexidad “consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. [7]

7.4. Por último, la conexidad sistemática se explica en la relación existente entre las diferentes disposiciones de la ley, de modo que ellas conformen “un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.” Sobre esta modalidad de conexidad, la jurisprudencia

constitucional también ha señalado que “se presenta cuando todo el conjunto de reglas o de principios recogidos en un estatuto determinado, en este caso en una ley de la República, tiene alguna relación entre sí, o está enlazado de alguna manera, de forma que globalmente considerado contribuye a regular armoniosamente un mismo asunto o materia. En tal virtud, este conjunto de reglas y principios presenta una integralidad temática y una coherencia interna, que facilitan a los ciudadanos conocer sus obligaciones jurídicas de manera ordenada, y por ello garantiza su seguridad jurídica.”[8]

8. 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.

8.1. Los contenidos de la ley anual de presupuesto están previstos en la Constitución y en la regulación orgánica. Conforme lo estipula el artículo 346 C.P., la ley anual de presupuesto debe contener tanto el presupuesto de rentas como la ley de apropiaciones. En la segunda se incluyen la totalidad de los gastos del Estado durante la vigencia fiscal respectiva, pudiéndose incluir únicamente partidas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder, el servicio de deuda o para cumplir con el plan nacional de desarrollo. En cuanto al presupuesto de rentas, el artículo 347 C.P. determina que en caso que los ingresos legalmente autorizados no fuesen suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno podrá proponer ante el Congreso, por separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes.

La Ley Orgánica de Presupuesto, compilada en el Decreto 111 de 1996, como lo ha identificado la jurisprudencia de la Corte,[9] prevé en su artículo 11 los tres componentes

estructurales de la ley anual de presupuesto. La sentencia C-1124/08, que sintetiza las reglas sobre la naturaleza del principio de unidad de materia frente a las leyes anuales de presupuesto, señala que la primera de esas partes corresponde al presupuesto de rentas que “contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional”.

La segunda parte del presupuesto corresponde a los gastos o ley de apropiaciones e incluye “las apropiaciones, para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional”. De la misma forma, la norma orgánica en comento determina que se debe distinguir “entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”.

La tercera y última parte del presupuesto, según el artículo que se viene citando, agrupa a las “disposiciones generales”, cuyo propósito es “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”. De conformidad con la norma orgánica, una de las condiciones de estas disposiciones generales es que rigen únicamente durante el año fiscal para el cual se expiden. Además, también debe resaltarse que la norma acusada en la demanda de la referencia, hace parte del capítulo de disposiciones generales de la Ley 1737 de 2014.

8.2. En cuanto a la naturaleza de la ley anual de presupuesto, pueden identificarse dos etapas en la jurisprudencia constitucional, explicadas en la sentencia C-177/02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Durante la primera etapa, la Corte consideró que la ley anual de presupuesto era, ante todo, un ejercicio técnico contable de definición sobre los ingresos y las apropiaciones del Estado en la vigencia fiscal correspondiente. De allí que no tuviera un carácter normativo, sino solamente técnico. A este respecto, la jurisprudencia consideraba que “con respecto a la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto.

En efecto, el papel de esta ley, esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal. Por ello, en otras oportunidades, esta Corporación ha declarado inconstitucionales aquellos apartes de las leyes anuales de presupuesto que han desbordado ese campo, o no han respetado lo estatuido por la ley orgánica.”[10]

Con todo, esta posición fue modificada en la jurisprudencia, al advertir que la ley anual del presupuesto impone, por su misma naturaleza, obligaciones y prohibiciones al Gobierno en lo que respecta a la integración y ejecución del presupuesto nacional. En consecuencia, era necesario reconocer que dicha ley tiene carácter normativo o sustantivo. Esto debido básicamente a dos tipos de razones. En primer término, porque dicha ley fija límites y condiciones para la ejecución del presupuesto, en particular bajo el criterio de “autorizaciones de gastos”. En segundo lugar, porque el presupuesto es un mecanismo necesario para el cumplimiento de la política macroeconómica pública.

Por lo tanto, la ley anual de presupuesto no puede considerarse solo como un simple ejercicio contable, puesto que la misma, en realidad, impone determinada disciplina al Gobierno a través de reglas vinculantes que ordenan, prohíben y autorizan determinadas acciones presupuestales por parte del Ejecutivo. En términos de la sentencia en comento “la jurisprudencia ha admitido enfáticamente la fuerza restrictiva del presupuesto, es decir la característica en virtud de la cual sólo pueden ejecutarse los gastos previamente definidos en él, y el carácter de “autorizaciones de gastos” hasta por un tope máximo, que se atribuye a las normas que decretan apropiaciones. Características estas que denotan el valor normativo del que se reviste el presupuesto y el contenido material de sus normas. En efecto, si es propio de las leyes en sentido material el ordenar, prohibir, o autorizar, y la normas del presupuesto anual que decretan gastos son de un lado autorizaciones de gasto y de otro, en virtud de su fuerza restrictiva, prohibiciones de superar los límites de gastos en ellas señaladas, es obvio que de una lado autorizan y de otro prohíben, por lo cual su contenido normativo es indiscutible. Así mismo, la jurisprudencia se ha referido a la especialidad del gasto público, principio según el cual las partidas aprobadas por el Congreso no pueden destinarse a fines distintos de aquel para el cual fueron aprobadas, y finalmente ha explicado como el presupuesto es instrumento de la política macroeconómica pública, rasgos estos del presupuesto que también lo ubican como verdadera ley en sentido material, superando la concepción que lo mira como un mero acto administrativo

descriptivo de ingresos y gastos, condición para su efectivo recaudo o ejecución.”

8.4. Del hecho que la ley anual de presupuesto tenga dicho carácter normativo, se sigue que la misma esté sometida al principio de unidad de materia, en los términos explicados en los fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia. Sin embargo, la Corte ha explicado que lo que se comprende por “materia” en el caso de las leyes anuales de presupuesto no se puede restringir exclusivamente a aquellos aspectos de orden contable, sino que también incorpora todas aquellas previsiones que tengan un vínculo verificable con asuntos de índole presupuestal.

El precedente consolidado sobre este particular está contenido en la sentencia C-1124/08[11]. En esta decisión declaró la constitucionalidad de una norma que confería al CONFIS la competencia para la evaluación fiscal previa a las modificaciones de los contratos de concesión, incluida dentro de la ley anual de presupuesto. La decisión puso de presente que la concepción material o normativa de dicha ley, hace que sean conformes al principio de unidad de materia aquellas previsiones conexas con la materia presupuestal. Esto bien porque disponen condiciones para el cumplimiento o ejecución del presupuesto, para el logro de las finalidades macroeconómicas que entraña la actividad presupuestal, o bien para hacer efectivo el control del Ejecutivo o expresar el poder del Congreso en asuntos económicos.

De acuerdo con la jurisprudencia vigente, este carácter expandido del principio de unidad de materia en el caso de la ley anual de presupuesto, no significa que se llegue a “difuminar todos los límites impuestos a la actividad legislativa por el principio de unidad de materia, sino de evitar que la reducción del ejercicio presupuestal a un mero ejercicio contable limite hasta extremos perjudiciales las posibilidades de asegurar la ejecución de un presupuesto que, conforme se ha visto, supera con creces la posición tradicional que lo concibe como un acto condición de índole estrictamente administrativa.”[12]

8.5. Para el caso particular de la sección de la ley anual de presupuesto que contiene las “disposiciones generales”, la Corte ha ponderado en su jurisprudencia la necesidad, de un lado, que estos preceptos tengan un vínculo verificable con la materia presupuestal y, del otro, que se preserve la cláusula general de competencia legislativa del Congreso, que en el caso se traduce a que en la ley en mención pueda incluir válidamente otros asuntos que,

conservando la conexidad con la materia, vayan más allá de prescripciones eminentemente contables. A este respecto, la sentencia C-1124/08 expresa lo siguiente:

“Las “disposiciones generales” incorporadas en la ley anual del presupuesto, según el artículo 11, literal c) del decreto 111 de 1996 tienen la finalidad de asegurar la correcta ejecución del presupuesto y, tratándose de ellas, es particularmente notable la exigencia de acatar el principio de unidad de materia, pues, como lo ha afirmado la Corte, su alcance normativo “debe circunscribirse a su objeto”, no “rebasar el fin que con ellas se persigue” y “tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto”, es decir, “observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución”[13].

Que en razón del acatamiento debido al principio de unidad de materia las disposiciones generales de la ley anual solamente puedan “referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente”[14], no significa que la apreciación del cumplimiento del principio de unidad de materia tenga que ser tan estricta que desconozca, por ejemplo, los poderes democráticos que en materia presupuestal atañen al legislador.

En otras palabras, 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.”

Con base en las reglas expuestas, el límite que impone el principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto y, en particular, a su capítulo sobre disposiciones generales, es que las normas que integran dicha ley tengan un “vínculo presupuestario”; es decir, que puedan considerarse como instrumentos para la correcta ejecución del presupuesto.[15]

8.6. Un segundo grupo de límites que el principio de unidad de materia impone a la ley

anual de presupuesto es el obligatorio carácter temporal de sus previsiones. En efecto, la legislación orgánica señala, para el caso específico de las normas que integran el apartado sobre disposiciones generales, que dichas disposiciones regirán exclusivamente durante la vigencia fiscal sobre la que versa la ley anual de presupuesto. A su vez, también se advierte que los artículos 346 y 347 de la Constitución son coincidentes en disponer que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones se presentarán anualmente por el Gobierno y tendrán vigencia durante el año fiscal correspondiente. Esta verificación, del mismo modo, se evidencia de la lectura del artículo 348 C.P., el cual prevé la fórmula para la expedición de la ley anual de presupuesto en que el caso que le Congreso no la promulgase, evento en el que rige el presupuesto “del año anterior”.

Esta evidente limitación justifica que la jurisprudencia constitucional haya concluido que dentro de la ley anual de presupuesto no puedan incluirse modificaciones a normas sustantivas, pues las mismas tendrían vocación de permanencia, contrariándose con ello la naturaleza temporal antes explicada. En efecto, la Corte ha señalado de manera reiterada que, tratándose de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto “solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto “... regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.[16] || Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas[17], porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico. || En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias.”[18]

9. A partir de la aplicación de estas reglas, la Corte ha evaluado la constitucionalidad, en cuanto a la unidad de materia, de diversas reglas jurídicas que han sido incluidas en el capítulo de disposiciones generales de la ley anual de presupuesto. Algunos de los casos más recientes en donde la Corte ha aplicado esta doctrina son los siguientes:

9.1. En la sentencia C-177/02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 626/02. Esta norma incluía en la ley de presupuesto una previsión que definía la base del cálculo para el ingreso de unos recursos al presupuesto de las universidades públicas. La Sala consideró que si bien el inciso primero del mencionado artículo sí establecía una regla propia de la ejecución del presupuesto, el segundo inciso infringía el principio de unidad de materia. Esto debido a que modificaba una norma de carácter permanente, como es la Ley 30 de 1992, en lo relativo a la financiación de las universidades del Estado.

En consecuencia, la inexecutableidad se fundamentó en el hecho que la reforma introducida a la Ley 30 de 1992 tenía carácter permanente, afectándose con ello el límite temporal explicado en el fundamento jurídico 8.6 de esta sentencia. A este respecto, se consideró que “a juicio de la Corte el inciso sub examine rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes. Por la naturaleza del asunto que regula, sus efectos afectan vigencias futuras. En tal virtud, desconoce específicamente lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 11 de 199 – Estatuto Orgánico del Presupuesto -, norma que por su naturaleza orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 626 de 2002.”

9.2. A su vez, la sentencia C-803/03 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) declaró executable el artículo 11 de la Ley 779 de 2002, que modificó el presupuesto general de ese año, en cuando determinaba la excepción de cualquier tasa, gravamen o contribución respecto de la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación. El argumento central de la sentencia fue considerar que la inclusión de la norma acusada se explicaba en la necesidad que tenía el legislador de definir cómo la Auditoría General no estaba sometida constitucionalmente a un órgano de control fiscal en particular y, en consecuencia, no había lugar a incluir en el presupuesto apropiación alguna para ese propósito, dentro de la vigencia fiscal de 2002, que era el lapso de aplicación de dicho precepto.

Por ende, sí se estaba ante una norma instrumental para la debida ejecución del presupuesto, que dejaba claro la exclusión de una apropiación específica. En términos del

fallo, “[c]omo quiera que sobre la materia nada se dispuso en la Constitución, no hay entidad que tenga competencia para ejercer la vigilancia fiscal sobre la Auditoría General de la Nación y, por consiguiente, encuentra la Corte que el texto acusado tiene un carácter meramente instrumental, para, a partir de esa realidad constitucional, precisar, con miras a la ejecución del presupuesto del año 2002, que la Auditoría no puede ser sujeto de ningún gravamen por concepto de vigilancia fiscal, razón por la cual no se destinan recursos en su presupuesto para el efecto, ni sería posible asignarlos.|| Desde esta perspectiva, el texto acusado no tiene el alcance que le atribuye el actor, puesto que el mismo no tiene la virtualidad de excluir a la Auditoría de un régimen de vigilancia fiscal al que, por virtud de su autonomía, no estaba sometida, sino que se limita, por consideraciones presupuestales, a hacer explícita la razón por la que no cabe incluir en el presupuesto del año 2002 una partida para el pago por concepto de una vigilancia fiscal sobre la Auditoría que no está prevista en la Constitución.”

9.3. La Sala Plena de la Corte declaró, a través de la sentencia C-457/06 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), la inexecutableidad del artículo 79 de la Ley 998/05, el cual incluía dentro de la ley de presupuesto del año 2006 diferentes previsiones que ampliaban la vigencia de diferentes disposiciones legales, las cuales definían competencias de la DIAN y de las contralorías territoriales. De nuevo, la Corte encontró que este tipo de regulaciones no estaban vinculadas con la materia presupuestal y, además, preveían reformas a regulaciones de naturaleza permanente, por lo que vulneraban el principio de unidad de materia. Así, como lo consideró la mencionada sentencia “[e]l 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 sentencia advirtió que no existía ninguna relación de conexidad entre dicho precepto y los asuntos de presupuesto y, además, incluía una modificación permanente a normas diferentes a las leyes de presupuesto, por lo que palmariamente se oponía al principio de unidad de materia. Así, planteó 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.”

9.5. Finalmente, como se explicó en precedencia, la sentencia C-1124/08 declaró exequible el artículo 61 de la Ley 1169/07, que dentro de las disposiciones generales para el presupuesto de 2008 incluyó una norma que asignaba al CONFIS la evaluación fiscal previa para las modificaciones a contratos de concesión, en aquellos casos en que dichos contratos fuesen modificados de manera tal que implicasen mayores aportes estatales, mayores ingresos esperados o la ampliación del plazo de ejecución.[19]

La Corte consideró que una norma de esta naturaleza estaba efectivamente vinculada con las normas presupuestales, en tanto preveía una instancia para evaluar la adecuada ejecución del mismo, ante las contingencias que pudiesen presentarse con posterioridad a su aprobación. Para la Sala, debía tenerse en cuenta que “el presupuesto cumple funciones macroeconómicas, en ellas se alcanza a percibir el vínculo de la ley anual con el tema contractual, resultando viable concluir que ese vínculo tiene especiales connotaciones cuando se trata de contratos como el de concesión que es un importante instrumento para la realización de obras públicas cuya envergadura reclama la inversión de cuantiosos recursos, y por tanto la alusión al contrato de concesión en la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia del año en curso no es extraña al tema primordial de esa ley y tampoco lo es la modificación de esos contratos en función de la variación de los aportes, de los ingresos esperados y de los plazos, pues la modificación del presupuesto en aspectos como los gastos o los ingresos es asunto común y previsible, como también resulta predecible que algunas obligaciones asumidas con cargo al presupuesto vigente afecten vigencias futuras.”

Sobre este mismo particular, la sentencia puso de presente que si se advertía que “en el

presupuesto se apropian sumas para funcionamiento o inversión, la ejecución presupuestal de por sí implica un vínculo con la contratación pública, ya que, por ejemplo, es difícil concebir el gasto de funcionamiento o el gasto de inversión como algo totalmente desligado de la asunción de compromisos por parte de distintas entidades estatales, habida cuenta de que las entidades deben disponer de elementos que ellas mismas no producen o coordinar la ejecución de obras que han de ser contratadas, pues aun cuando la obra sea necesaria, el objeto de muchas entidades públicas no es la construcción directa de la infraestructura indispensable para el cumplimiento de sus labores.”

Ahora bien, en lo que respecta a la temporalidad de la norma, la decisión en comento determinó que dicho requisito no había sido vulnerado, puesto que conforme al artículo 25 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el CONFIS es el coordinador del sistema presupuestal y, por lo mismo, la norma acusada solo tiene una especificación de cómo se va a efectuar dicho control dentro de una determinada vigencia fiscal y respecto de la modificación de los contratos de concesión. Esta conclusión resulta corroborada por el hecho que “el artículo 26 del Estatuto Orgánico permite que en las leyes anuales de presupuesto se le otorguen funciones al CONFIS y nada hace pensar que en el caso examinado se trate de una función que temporalmente desborde o trascienda el tiempo durante el cual rige la ley de presupuesto, pues cabe recordar, una vez más, que la función se le atribuyó en una de las disposiciones generales de la ley anual que, como lo preceptúa el artículo 11 del Estatuto Orgánico, “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”. Adicionalmente, también debía tenerse en cuenta que la norma demandada no modificaba ninguna previsión de naturaleza permanente, entre ellas las pertenecientes al régimen de contratación estatal.

10. Como se observa, la jurisprudencia constitucional ha fijado una serie de requisitos en lo que respecta a la observancia del principio de unidad de materia en el caso de las leyes anuales de presupuesto. Con base en dichas reglas, a continuación la Sala resolverá el caso concreto. Para ello, primero hará un recuento de cómo la norma acusada fue incluida en el trámite legislativo, para después definir su contenido y alcance, y finalmente determinar si es compatible con el mencionado principio constitucional.

Solución del cargo propuesto

11. El proyecto de ley de presupuesto para el año 2015, presentado por el Gobierno ante el Congreso, no contenía la norma acusada. Así, la única referencia existente sobre la materia está en uno de los documentos anexos a la iniciativa presentada por el Gobierno, donde al hacer la descripción de cada una de las “categorías funcionales” dentro de la ley de apropiaciones, los recursos apropiados y los principales programas por entidad de acuerdo a su misión, se hace mención a que “así mismo, en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC se programan recursos por \$133 mm para llevar a cabo principalmente los proyectos de formación, actualización de la información y conservación catastral a nivel nacional y para la investigación y prestación de servicios de información geográfica.”[20] Igualmente, el presupuesto incluye las partidas destinadas al funcionamiento e inversión del IGAC, en una suma equivalente a \$8.944 millones de pesos.[21]

Las referencias al presupuesto del IGAC se mantuvieron inalteradas como única mención al asunto en la ponencia para primer debate ante comisiones cuartas conjuntas de Senado y Cámara, sin que se hiciera alusión al texto objeto de demanda.[22] Las comisiones conjuntas aprobaron la iniciativa, sin que el articulado aprobado se incluyera la norma acusada.[23] El texto del articulado fue propuesto como parte de la ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, según proposición de artículo nuevo que hiciera el Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo, con el siguiente contenido: “Las Entidades que en desarrollo de sus labores misionales requieran adelantar actividades relacionadas con la elaboración de levantamiento topográfico, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación predial, clasificación de campo, estudios detallados de suelos, diagnósticos prediales y de tenencia de la tierra, cartografía básica y generación de ortofotos como insumo para las actividades anteriormente enunciados (sic) se realizarán a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su condición de autoridad catastral y ente rector en materia de geografía, cartografía y agrológica.”[24] Como se observa, salvo correcciones gramaticales que no afectan el sentido del precepto, se trata del mismo texto finalmente sancionado en la Ley demandada.

El texto fue igualmente integrado en la ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, con idéntica redacción.[25] Ambas cámaras aprobaron la iniciativa, la cual fue incluida como el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014, contentiva del presupuesto de rentas, recursos de capital y ley de apropiaciones para el año 2015.[26]

12. En lo que respecta a la materia de la ley acusada, la Sala advierte que impone una restricción de naturaleza contractual para las entidades del Estado. En efecto, se prescribe que en caso que estos organismos deban adelantar, en ejercicio de sus labores misionales, actividades de índole técnico sobre levantamientos topográficos, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación predial, clasificación de campo, estudios detallados de suelos, diagnósticos prediales y de tenencia de la tierra, cartografía básica y generación de ortofotos como insumo para dichas actividades, deberá realizarlas a través del IGAC.

La interpretación de esta norma lleva a concluir que la contratación de los mencionados servicios debe hacerse entre la entidad estatal que los requiera y el IGAC, con exclusión de otros posibles oferentes. En ese sentido, la Corte coincide con el demandante y algunos de los intervinientes, en el sentido que el efecto de la norma es otorgar exclusividad al IGAC para la contratación pública de los referidos servicios. En ese sentido, en tanto el IGAC tiene la naturaleza jurídica de un establecimiento público con personería jurídica, adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE,[27] es claro que la modalidad contractual en que las entidades estatales deberán obtener los mencionados servicios es el del contrato interadministrativo, a través del cual una entidad pública contrata con otra la adquisición de los servicios que esta presta, en este caso los de naturaleza técnica geográfica y topográfica.

13. Con el fin de determinar si una norma de esta naturaleza, al incluirse en la ley anual de presupuesto, cumple con el principio de unidad de materia, deben analizarse el cumplimiento de los criterios explicados en fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia.

La Sala encuentra que, en gracia de discusión, sería posible inferir razonablemente que la norma tiene un vínculo con la materia presupuestal. El efecto necesario de la regulación no es otro que aumentar los recursos del IGAC, objetivo que se muestra relacionado con la debida ejecución del presupuesto, pues permite el aumento de rentas públicas derivadas de los servicios que presta una institución en particular y en virtud de la suscripción de contratos con otras entidades estatales. Esto, a su vez, guardaría relación con los objetivos expresos de la Ley 1737 de 2014, que en su exposición de motivos señaló la necesidad de fortalecer el presupuesto del IGAC, a fin de financiar los proyectos de formación,

actualización de la información y conservación catastral a nivel nacional y para la investigación y prestación de servicios de información geográfica.

Al respecto, debe llamarse la atención acerca que normas de estas naturaleza no son extrañas en el ordenamiento legal. Así por ejemplo, en lo que refiere a la contratación de servicios postales, el artículo 15 de la Ley 1369 de 2009 “por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones” establece que “el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo será el único autorizado para prestar los servicios de correo a las entidades definidas como integrantes de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público. || Los entes públicos de acuerdo con las necesidades de su gestión podrán contratar servicios de mensajería expresa, de conformidad con la Ley de contratación que les rija.” Conforme a esta regulación, Servicios Postales Nacionales S.A., sociedad pública que es el operador postal oficial, suscribe los correspondientes contratos interadministrativos con las diferentes entidades del Estado para la prestación de los servicios de correo.

14. En el caso analizado, la norma prevé una regla de la misma naturaleza, esta vez referida a algunos de los servicios que presta el IGAC. En consecuencia, la Corte considera que el precepto demandado es contrario con el principio de unidad de materia, en tanto uno de los criterios para definir su cumplimiento en el caso de las leyes de presupuesto es la índole temporal de la disposición respectiva. Una norma que prevé la exclusividad para la prestación de determinados servicios por parte de un establecimiento público y la consecuente obligación de suscribir contratos interadministrativos para el efecto, tiene vocación de permanencia y, por ende, excede el ámbito de validez constitucional de las normas que hacen parte de la regulación legal que prescribe el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones. En cambio, la Corte comprueba que la norma acusada es una modalidad es modificación sustantiva de otras previsiones que no tienen carácter presupuestal, infringiéndose con ello las condiciones para el cumplimiento del principio de unidad de materia, particularmente las descritas en el fundamento jurídico 8.6. de esta decisión.

Por lo tanto, si la intención del legislador era prever una regla legal de este carácter, bien podía hacerlo en otro tipo de regulación, como ya lo ha hecho en asuntos análogos; pero no como parte de la ley anual de presupuesto, cuyos preceptos solo tienen aplicación para la

vigencia fiscal correspondiente, según se ha explicado en esta sentencia.

15. Además, no existe ninguna evidencia que la ley pueda ser aplicada únicamente dentro de dicha vigencia fiscal, puesto que una conclusión en ese sentido no se deriva de su contenido y, en virtud de la dinámica propia de la contratación estatal, carecería de toda eficacia un precepto que reconociese la exclusividad antes explicada, pero a la vez la restringiera a ser aplicada únicamente dentro de un año fiscal. Así por ejemplo, se generarían toda suerte de insolubles dificultades interpretativas en caso que el contrato se extendiera en su ejecución más allá de la presente vigencia fiscal o si hubiese la necesidad de adicionarlo de manera que dicho plazo de ejecución tuviese que ser extendido en el tiempo. Por ende, la Corte advierte que la única hermenéutica razonable de la norma demandada es considerarla como un mandato jurídico de naturaleza permanente, que modifica el régimen legal de contratación pública.

En este orden de ideas, ante la violación del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución, la Corte declarará la inexequibilidad de la previsión objeto de demanda.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La intervención refiere a las sentencias C-039 de 1994, C-402 de 1997, C-053 de 1998, C-560 de 2001, C-177 de 2002, C-515 de 2004, C-457 de 2006, C-668 de 2006, C-1124 de 2008

[2] Con el fin de reconstruir esta línea jurisprudencial, se hace uso de las reglas sintetizadas en los fallos C-933/14 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-006/12 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[3] Corte Constitucional, sentencia C-995/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[4] La expresión se encuentra, además que en las sentencias mencionadas en las decisiones C-523/95 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-198/02 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. SV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Rodrigo Escobar Gil).

[5] Corte Constitucional, sentencia C-407/94 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[6] Corte Constitucional, sentencia C-501/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. SV Jaime Araujo Rentería. SPV Rodrigo Escobar Gil)

[7] Corte Constitucional, sentencia C-400/10.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-1067/08 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Jaime Araujo Rentería).

[9] Corte Constitucional, sentencias C-644/02 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-1124/08 (M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Humberto Sierra Porto).

[10] Corte Constitucional, sentencia C-546/94 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[11] M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Humberto Sierra Porto.

[12] Corte Constitucional, C-1124/08.

[14] *Ibídem*.

[15] Sobre este particular, la sentencia C-177/02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada en el fallo C-668/06 (M.P. Jaime Araujo Rentería), expresa 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. No obstante, este alcance normativo debe circunscribirse a su objeto y no

rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. Es en este sentido que se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario. Su vigencia temporal es consecuencia de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretenden asegurar, por lo cual el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, que compila las normas que contienen el Estatuto Orgánico del Presupuesto, expresamente indica que tales normas generales “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.”

[16] La Corte, en Sentencia C-039 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, sobre este particular expresó: “La ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.”

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

[18] Corte Constitucional, sentencia C-803/03 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en la decisión C-457/06 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[19] La norma demanda era la siguiente:

Artículo 61. Las modificaciones a los contratos de concesión que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo, pactado contractualmente, requerirán la evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de

Política Fiscal, Confis.

[20] Gaceta del Congreso 388 de 2014, página 59.

[21] Ibídem, página 221.

[22] Gaceta del Congreso 527 de 2014.

[23] Gaceta del Congreso 600 de 2014.

[24] Gaceta del Congreso 607 de 2014, página 41.

[25] Gaceta del Congreso 612 de 2014, página 140.

[26] Para el caso de la Cámara de Representantes, el texto aprobado por la plenaria fue publicado en la Gaceta del Congreso 648 de 2014, página 35. El artículo aprobado por la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 643 de 2014, página 24.

[27] Sobre este particular, el artículo 1º del Decreto 2113 de 1992, adoptado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución, define que “El INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, creado por el Decreto-ley número 0290 de 1957, es un Establecimiento Público dotado de Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE”