



Bogotá, D.C., 23 MAY 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: 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

Magistrado Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Expedientes: D-13119

Concepto 006574

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el señor Jairo Diaz Hernandez, quien en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1, *ibídem*, solicita que se declare la inexequibilidad de los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018, cuyos textos se transcriben a continuación:

LEY 1940 DE 2018

(noviembre 26)

Diario Oficial No. 50.789 de 26 de noviembre de 2018

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

"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.

(...)

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 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 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.”

1. Planteamientos de la demanda

El actor solicita la inexecutable de las normas acusadas porque considera que desconocen el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 C.P.). Para sustentar el concepto de violación expone, en síntesis, las siguientes razones.

De manera general, aduce que los artículos 122, 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018, establecen regulaciones diferentes a las de su núcleo dominante, puesto que el sistema general de regalías, la estampilla Procultura y patrimonio cultural, la ley general de bomberos y el código nacional de tránsito y transporte, no tienen relación razonable y objetiva con la ley anual de presupuesto.

Sostiene que las disposiciones acusadas regulan asuntos objeto de leyes con carácter permanente, y que desarrollan mandatos constitucionales específicos, razón por la cual no pueden incluirse en una norma que no tiene vocación de permanencia como la ley anual de presupuesto.

Explica que la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal de 2019 modificó la ley que regula el sistema presupuestal propio de los recursos de regalías (Ley 1530 de 2012), pues se cambió el uso de los



Concepto No. 806574

recursos de las entidades beneficiarias, y se trasladaron a la Nación, lo que impide que los recursos se liquiden y distribuyan para las entidades territoriales y el FNR.

Argumenta que la Ley 397 de 1997 autorizó a las asambleas departamentales y a los concejos distritales para emitir una estampilla en la que el 10% del recaudo se destina para la seguridad social del creador y gestor cultural. Sin embargo, el artículo 134 de la Ley 1940 de 2018 modifica la regulación de ese tributo, porque cambia la destinación del 10% de los recursos que se recauden para financiar otros conceptos, lo que implica la modificación de la norma general y permanente de estímulos a la cultura.

Considera que el artículo 148 de la Ley 1940 de 2018 modificó la base gravable y forma de liquidar la sobretasa municipal sobre el impuesto predial para financiar la actividad bomberil prevista en la ley general de bomberos, dado que facultó a los municipios para calcular la sobretasa en función del avalúo catastral, y no sobre el valor del impuesto predial.

Por último, el actor se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 151 de la Ley 1940 de 2018, pues considera que modificó el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, que estableció el método y el sistema para determinar la tarifa por derechos de tránsito correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional, con base en un cálculo económico que debe incluir el 35% que debe ser transferido por el organismo de tránsito al Ministerio de Transporte.

Finalmente señala que las normas acusadas contrarían la cláusula del Estado Social de Derecho y del principio de prevalencia del interés general contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política, dado que modifican los recursos de los municipios y departamentos.

2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que en este caso le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

- ¿Violó el legislador el principio de unidad de materia (arts. 158 y 159 C.P.) al incluir en la ley anual de presupuesto disposiciones permanentes sobre el sistema general de regalías, la estampilla Procultura y patrimonio cultural, la ley general de bomberos y el código nacional de tránsito y transporte?

3. Análisis constitucional

El principio de unidad de materia, que es el parámetro de control en este caso, está previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución. La jurisprudencia ha sostenido que este principio tiene la función de evitar que en el trámite legislativo se “(...) *introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando*”, e impide que “(...) *los proyectos de ley que tramita el Congreso se les inserten normas ajenas a la cuestión tratada, lo cual ha dado lugar a la popular metáfora de los ‘micos legislativos’*”, con el propósito de “*racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa*”¹.

El principio busca establecer una relación objetiva y razonable entre el asunto a reglamentar por la ley y las disposiciones individualmente consideradas que hacen parte de la misma. La jurisprudencia también ha señalado que la noción de materia es amplia, “(...) *lo cual permite que una misma materia esté comprendida por variados asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática*”².

Ahora bien, la relación objetiva y razonable entre una norma legal y la materia de la ley de la que se hace parte, se puede establecer a partir de cuatro criterios: (i) conexidad temática, que se refiere a la vinculación directa que hay entre la materia que pretende regular la ley general y el tema que aborda la norma en particular; (ii) conexidad causal, que se refiere a la identidad entre los motivos y razones que dieron lugar a la expedición de la ley, con los motivos y razones de la norma en particular; (iii) conexidad teleológica, que corresponde a que la finalidad de la Ley en general sea común a los fines del artículo o norma en particular; y (iv) conexidad sistémica, que se refiere a la relación entre la ley y las disposiciones que la conforman.

Así las cosas, en el presente concepto se analizarán cada una de las disposiciones acusadas para establecer su relación con la materia dominante de la Ley 1940 de 2018.

3.1 Recursos de regalías y compensaciones

La Ley 1530 de 2012 se ocupa de regular la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías y su objeto es “*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*”

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

² Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, M.P.



Concepto No. 006574

precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el sistema general de regalías³. Esta organización y funcionamiento tiene su fundamento en: "1) el ahorro para el futuro, 2) la equidad social y regional, 3) la competitividad y autonomía regional y 4) el manejo probo de los recursos de regalías"⁴.

En tal sentido, la Ley 1530 de 2012, en desarrollo del artículo 360 constitucional, establece un sistema especial, autónomo en cuanto a su organización y funcionamiento, en especial en lo que tiene que ver con sus reglas presupuestales (ejecución, distribución y asignación en cuentas especiales de los recursos y planeación presupuestal bianual).

Por su parte, las leyes anuales de presupuesto, como la Ley 1940 de 2018, tienen la función de " (...) *estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (CP arts. 346 y ss.)*, razón por la cual su carácter es estrictamente temporal y no tienen vocación de permanencia.

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.

Sobre el primer asunto, podría considerarse que la temática a la que se refiere el artículo 122, esto es, el giro y distribución de los recursos de las regalías causados antes del 31 de diciembre de 2011, no tiene una vinculación directa con la materia regulada en la Ley 1940 de 2019. Lo anterior, 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, esto es, para una vigencia fiscal distinta a la comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

Adicionalmente, podría sostenerse que el legislador modificó las reglas sobre destinación de los recursos de los giros de regalías, pues el artículo 122 establece

³ Ley 1530 de 2012, artículo 1.

⁴ Exposición de Motivos, Ley 1530 de 2011, Gaceta. de Publicación de la H. Cámara de Representantes Nro. 779 de 2011. www.camara.gov.co

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 que modifica leyes de carácter permanente. Esta lectura además tendría sustento en que la modificación del artículo 122 es implícita, porque esta disposición no menciona expresamente el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012, razón por la cual podría interpretarse que el legislador pretendió variar un aspecto sustancial previsto en la legislación permanente por vía de la ley anual de presupuesto.

Sin embargo, existe otra lectura razonable de la disposición y que no resulta contraria al principio de unidad de materia y que permite precisar que el artículo 122, no modifica la regulación permanente sobre regalías contenida en el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012. Para sustentar esta postura se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 144:

“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...”

Esta norma permitió que los recursos provenientes de las regalías, causados y no recaudados por las entidades territoriales al 31 de diciembre de 2011, pudieran ser destinados al pago de los compromisos adquiridos al 31 de diciembre de la misma anualidad, antes de la entrada en vigencia del régimen especial de regalías, razón por la que se trata de una disposición de carácter transitorio que establece una autorización para las entidades territoriales aplicable solo a ese tipo de recursos, y durante un tiempo determinado.

Ahora bien, 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.



Concepto No. 806574

En consecuencia, el Ministerio Público solicitara a la Corte Constitucional que declare condicionalmente exequible el artículo 122 de la Ley 1940 de 2018, 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.

3.2 Recursos de la estampilla Procultura

El artículo 38 de la Ley 397 de 1997 autoriza a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos 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. Por su parte, 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 artículo 134 modifica esta destinación del 10%, puesto que permite que los saldos disponibles a 31 de diciembre de 2018 se inviertan en los demás conceptos a los que se refiere el artículo 38-1 -estimulación y fomento de la cultura-, siempre y cuando no se afectan a los promotores y gestores culturales.

Pues bien, el Ministerio Público observa que la disposición no hace una modificación de la autorización a las entidades territoriales para emitir la estampilla, así como tampoco implica una modificación sobre la competencia de estas entidades para administrar los recursos de la estampilla. Sin embargo, la inclusión de una norma relativa a la modificación en 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.

Sobre este punto, la jurisprudencia ha sostenido que "(...) en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente"⁵.

Así las cosas, para el Ministerio Público el artículo 134 es inconstitucional.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3.3. Sobretasa o recargo al impuesto predial y derechos de tránsito y transporte de los trámites de licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro y licencia de conducción

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. Para liquidar el impuesto en este modelo la base gravable de este es el impuesto predial. Por su parte, el artículo 148 modifica esta base y dispone que la base para la liquidación se realiza sobre el avalúo catastral

Para el Ministerio Público esta modificación implica un cambio en la regulación sustancial y permanente de uno de los elementos del tributo, esto es, la base gravable. Como se dijo, la ley anual de presupuesto no es el instrumento para modificar la legislación permanente, pues debe circunscribirse a estimar los ingresos y autorizar los gastos de una determinada vigencia fiscal, razón por la que la modificación de los elementos de los tributos está al margen de su finalidad.

La misma argumentación es aplicable al artículo 151 *sub examine*, pues establece modificaciones sobre normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito y Transporte. En efecto, el Ministerio Público constata que 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 (3) tipos de licencias sobre las que se fijan las tarifas (la licencia de conducción, la licencia de tránsito y la placa única nacional), mientras que en el artículo 151 de la Ley 1940 de 2018 se adiciona un tipo de licencia o documento a esa facultad, esto es, la "tarjeta de registro".

En el mismo sentido, 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, razón por la cual se introdujo una modificación la cuantificación de los recursos a transferir, esto es, la tarifa que es también un elemento del tributo.

Así las cosas, para el Ministerio Público los artículos 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018 son inconstitucionales.



Concepto No. 806574

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que:

PRIMERO: Declarar **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** el artículo 122 de la Ley 1940 de 2018, 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.

SEGUNDO: Declare **INEXEQUIBLES** los artículos 134, 148 y 151 de la Ley 1940 de 2018, por desconocer el principio de unidad de materia.

De los señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Dym/GMRR

