



Bogotá, D.C., 26 ABR 2019

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

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 115 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Accionante: José David Riveros Namén

Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO

Expediente: D-13055

Concepto No. 6563

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 242, y el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano José David Riveros Namén, quien en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 y numeral 1 del artículo 242 superiores, solicita que se declare la inexequibilidad del inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, cuyo texto se transcribe a continuación:

**“LEY 1943 DE 2018**

(diciembre 28)

Diario Oficial No. 50.820 de 28 de diciembre de 2018

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones

(...)

**ARTÍCULO 115.** La restricción en el crecimiento de los gastos de personal a que se refiere el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 no les será aplicable a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación, a la Jurisdicción Especial para la Paz, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Auditoría General de la República”.

**1. Planteamientos de la demanda**

El accionante considera que el inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018 es inconstitucional porque desconoce el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 C.P). Para sustentar el concepto de violación el demandante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Afirma el accionante que la no aplicación de la restricción consistente en el no crecimiento en términos reales de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales a los órganos previstos en el enunciado normativo acusado, viola el

principio de unidad de materia, porque el objetivo de la ley de financiamiento presupuestal es el establecimiento de normas que permitan generar un mayor recaudo para alcanzar un balance o equilibrio financiero en el presupuesto nacional, mientras que la norma demandada no responde al objetivo de dicha ley en la medida que permite la contratación de personal en estos órganos sin limitación alguna y sin que exista una justificación para dicha autorización legal.

Sobre este punto, afirma que "(...) la Ley bajo estudio se tramitó y promulgó con base en los fundamentos constitucionales del artículo 347 de la Constitución Política de 1991, razón por la cual "(...) esta norma tiene una naturaleza jurídica muy especial y plenamente específica y diferenciable de cualquier otra. Al ser una ley de financiamiento, tal como está estipulado desde la exposición de motivos del proyecto, su objetivo es el establecimiento de normas que permitan generar un mayor recaudo para lograr un balance en relación con los gastos establecidos en el presupuesto nacional".

A partir de esta consideración concluye que "(...) no existe un solo artículo -diferente al demandado- que haga relación a entidades de control o a autoridades propias de la jurisdicción especial de paz que permita si quiera (sic.) señalar una conexión consecuencial para establecer una eventual necesidad de crear una norma que elimine las limitaciones al aumento de gastos de personal de las entidades en cuestión".

## 2. Problema jurídico

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

- ¿Vulneró el Legislador el principio de unidad de materia (art. 158 y 169 C.P.), al incluir en el inciso primero del artículo 115 la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento) una regla en virtud de la cual no se aplica la restricción en el crecimiento de los gastos de personal a que se refiere el artículo 92 de la Ley 617 de 2000<sup>1</sup>, a los órganos de control, a la Fiscalía General de la Nación y a la Jurisdicción Especial para la Paz?

<sup>1</sup> Artículo 92: "CONTROL A GASTOS DE PERSONAL. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales" (subrayado y negrillas fuera de texto).



Concepto 056

### 3. Análisis constitucional

#### 3.1. La no aplicación, a los órganos de control, de la restricción consistente en el no crecimiento en términos reales de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, se ajusta al principio de unidad de materia de la ley de financiamiento presupuestal

En el presente caso el demandante plantea una violación del principio de unidad de materia por cuenta de la no aplicación de la restricción consistente en el no crecimiento en términos reales de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, a las entidades previstas en el enunciado normativo acusado, porque causa un mayor gasto sin justificación que va en contravía de la finalidad de generar un mayor recaudo para alcanzar un balance o equilibrio financiero en el presupuesto nacional. Para el Ministerio Público es necesario determinar el alcance de este principio respecto de la Ley 1943 de 2018, “*Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*”.

El principio de unidad de materia es un requisito constitucional que rige toda ley, y busca, entre otras cosas, que todos los artículos que conforman una ley deban estar directamente relacionados con la materia general que la identifica, lo que se determina mediante la existencia objetiva y razonable de relaciones de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica entre los artículos y esa materia general<sup>2</sup>.

Ahora bien, como la Ley 1943 de 2018 fue expedida expresamente con base en el artículo 347 de la Constitución Política<sup>3</sup>, además de tener en cuenta los parámetros generales que rigen la unidad de materia, se debe determinar y analizar cuál debe ser la materia dominante o axial de tal ley.

En términos generales, el artículo 347 de la Carta Política establece que los presupuestos de gastos o ley de apropiaciones pueden ser presentados en forma desequilibrada o desfinanciada en relación con el presupuesto de ingresos. Ante esas circunstancias, existen dos vías de manejo presupuestal<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-261 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>3</sup> Cfr. Gaceta del Congreso número 933 de 2018, página 39: “*En este documento se pone a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento que ha preparado el Gobierno nacional Central, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 347 de la Carta, y en desarrollo de importantes postulados como el criterio de sostenibilidad fiscal que constituye un instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho (artículo 334); los principios de equidad, eficiencia y progresividad que fundan el sistema tributario (artículo 363); y la búsqueda del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366)*” (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-935 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis): “**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 89 DE 2003 CAMARA, 90 DE 2003 SENADO** por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004[32]

La primera, de tipo legal orgánico<sup>5</sup>, consiste en facultar al Gobierno Nacional para suspender, reducir o aplazar<sup>6</sup>, en cualquier mes del año fiscal, las apropiaciones presupuestales<sup>7</sup>.

La segunda vía de manejo de un presupuesto presentado por el Gobierno Nacional en forma desequilibrada la da el mismo artículo 347<sup>8</sup> constitucional, y consiste en que el Gobierno proponga por separado ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto un proyecto para la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, con el propósito de conseguir los recursos adicionales que se requieren para cubrir el monto total de gastos contemplados en

1. **INTRODUCCION** (...) Ante los argumentos esgrimidos por los honorables Congresistas acerca de la inconveniencia de presupuestar los recursos provenientes de la ley antievasión, sin haber, siquiera, presentado antes a consideración del Congreso de la República el correspondiente Proyecto de ley, el Gobierno Nacional se acogió a lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política y presentó un presupuesto desequilibrado, con una desfinanciación de un billón de pesos (1.000.000.000.000. Los ingresos requeridos para lograr el equilibrio presupuestal, serán los que resulten de aplicar, en caso de ser aprobada, la citada Ley Antievasión, que se presentará al Congreso de la República en los próximos días, de acuerdo con lo manifestado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Los Congresistas estaremos atentos para analizar el contenido de tal iniciativa, con la esperanza de que el Gobierno Nacional busque con ella generar ingresos adicionales, que no supongan la imposición de más gravámenes a la sociedad colombiana, mientras se mantienen vigentes normas que han creado tanta contribución y exención tributaria, que sin duda en el momento económico de su adopción encontraron justificación, pero que hoy frente al panorama de nuestros ingresos corrientes, son insostenibles desde el punto de vista de la equidad social y suponen un gasto tributario superior a los \$4 billones. En caso de no ser aprobada la iniciativa de Ley Antievasión, y de no encontrarse fuentes alternativas de financiación para el presupuesto complementario, el Gobierno deberá efectuar los ajustes respectivos en el cómputo de gastos de la vigencia 2004, en consonancia con lo previsto en el E.O.P (subrayado y negrillas fuera de texto).

<sup>5</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 151: "El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales".

<sup>6</sup> Cfr. Decreto 111 de 1996, artículos 55: "Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso"; 73: "Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el programa anual de caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito"; y, 76: "En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del consejo de ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones".

<sup>7</sup> Entiéndase partidas de gasto público aprobadas por el Congreso de la República en el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.

<sup>8</sup> "El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente".



Concepto = 6563

el proyecto de ley de apropiaciones que está desfinanciado o desequilibrado financieramente.

Lo anterior significa que el principio de unidad de materia en la Ley 1943 de 2018 debe tener en cuenta los mecanismos o figuras destinadas a financiar el faltante en el presupuesto de ingresos para cubrir la totalidad de los gastos aprobados en la ley de apropiaciones. Por esta razón, el Legislador tiene amplia facultad de configuración en relación con la inclusión de contenidos en las leyes de financiamiento, siempre y cuando se trate de aquellos que tienen como propósito la financiación o el equilibrio presupuestal.

El inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 establece la inaplicación, a los órganos de control, a la Fiscalía General y a la Jurisdicción Especial para la Paz, de la restricción consistente en el no crecimiento en términos reales de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales; es decir, los órganos de control, la Fiscalía y la Jurisdicción Especial para la Paz no están sometidos a la restricción consistente en que los gastos de personal de las entidades públicas del orden nacional pueden, como máximo, ser indexados anualmente.

Esto significa que los gastos de personal de los órganos, previsto en el enunciado normativo acusado, pueden ser incrementados sin limitación alguna, según la voluntad del legislador y no la de los órganos de control en sí mismos considerados. En principio, tal posibilidad de incremento de gastos podría entenderse como un contrasentido en relación con el principio de unidad de materia que rige las leyes de financiamiento, porque puede involucrar mayor gasto presupuestal, teniendo en cuenta que la Ley de Financiamiento está encaminada a equilibrar el presupuesto de ingresos frente al exceso del presupuesto de gastos que se requiere cubrir, principalmente mediante financiamiento del presupuesto de ingresos y excepcionalmente, mediante recorte en el presupuesto de gastos.

Sin embargo, desde el punto de vista teleológico surge una segunda lectura que se ajusta plenamente al principio de unidad de materia, y que consiste en entender que la posibilidad de aumentar los gastos de personal sin limitación de los órganos de control, Procuraduría, Contraloría, Auditoría, y de la Fiscalía General de la Nación, se justifica por razones basadas en el aumento de la efectividad de estos órganos, especialmente para combatir la corrupción<sup>9</sup> y, por esta vía, aumentar el recaudo

<sup>9</sup> Ese fue uno de los motivos que se presentó en la ponencia para primer debate conjunto en las Comisiones Económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes del proyecto que se convertiría en la Ley 1943 de 2018, en relación con el tema que se analiza, como consta en la Gaceta del Congreso número 1047 de 2018, páginas 57-58, así: "Eliminar la limitación de restricción del crecimiento de los gastos de personal para los programas anticorrupción, por transparencia y eficiencia que lleven la Defensoría, la Fiscalía, la Contraloría, la Auditoría y la Procuraduría". En dicha ponencia —idém ibídem, página 193— se presentó la

presupuestal, como lo confirma el párrafo del mismo artículo 115 de la Ley 1943 de 2018 objeto de demanda en su primer inciso, así:

*“Créase en la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales adscrito (sic.) a la Delegada de Finanzas Criminales, la que tendrá como función principal la investigación y judicialización de los delitos fiscales o tributarios y las demás conductas delictivas conexas o relacionadas, sin perjuicio de la competencia de las Direcciones Seccionales sobre la materia”.*

De igual manera, esa posibilidad de incremento real en los gastos de personal en los órganos de control, busca hacer más eficiente el funcionamiento del Estado frente al presupuesto (menos corrupción, menos despilfarro de los recursos públicos y mayor eficiencia, eficacia y efectividad en el cumplimiento de las funciones públicas, mediante los incentivos negativos<sup>10</sup> que genera la acción de los órganos de control frente a las fallas de gobierno<sup>11</sup>).

Es decir, esa posibilidad de incremento real en los gastos de personal en los órganos de control pretende potenciar la eficiencia en el gasto por la vía del control del funcionamiento del Estado y del comportamiento delictivo de los particulares.

De otra parte, en cuanto a posibilidad de incremento real en los gastos de personal en la Jurisdicción Especial para la Paz, es importante recordar que esta jurisdicción tiene carácter transitorio, de conformidad con el artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, y que sus objetivos son juzgar las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado interno, con el propósito de cerrarlo y garantizar los derechos de las víctimas.

Por otra parte, el Ministerio Público advierte que los órganos a los que no se les aplican la prohibición están dotados de un grado especial de autonomía para el ejercicio de sus funciones, pues la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Auditoría, y la Contraloría no hacen parte de ninguna rama del poder público, así como la Jurisdicción Especial para la Paz. Aunque la Fiscalía integra la Rama Judicial es claro que tiene un grado de autonomía importante. Así las cosas, y con el fin de preservar esta garantía institucional en el ejercicio de sus funciones, pues es claro que el recurso humano es el instrumento por medio del cual se materializan

---

norma como artículo nuevo en los siguientes términos: “ARTÍCULO 109 (NUEVO). La restricción en el crecimiento de los gastos de personal a que se refiere el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 no les (sic.) será aplicable a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación, a la Jurisdicción Especial para la Paz, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Auditoría General de la República”.

<sup>10</sup> Entiéndase sanciones propias del derecho punitivo en sus diversas expresiones (penal, disciplinaria, fiscal, etc.).

<sup>11</sup> Especialmente las provenientes del problema entre el principal y el agente, donde el servidor público antepone sus intereses personales frente al interés general que representa y materializa la cosa pública.



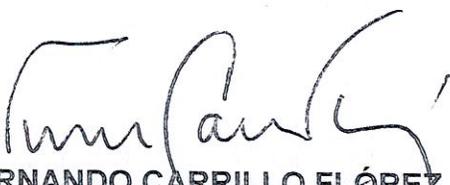
Concepto 6503

las competencias, la Ley de Financiamiento consideró que el tope en los recursos de personal no le es aplicable a esos organismos.

#### 4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, únicamente por el cargo de violación del principio de unidad de materia legislativa.

De los señores Magistrados,

  
FERNANDO CARRILLO FLÓREZ  
Procurador General de la Nación

DFYM/JDCB

