



Bogotá, D.C., 16 OCT 2014

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013.

Actor: CARLOS AUGUSTO SAAVEDRA CABRERA.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

Expediente No. D-10394

Concepto No. - 5839

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, ordinal 2°, y 278, ordinal 5°, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda que presentó el ciudadano CARLOS AUGUSTO SAAVEDRA CABRERA contra los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, cuyo texto se reproduce a continuación:

“LEY 1687 DE 2013

(11 de diciembre de 2013)

Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013

‘Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014’.

[...]

ARTÍCULO 81. *El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado

de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

PARÁGRAFO. *El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República un informe anual con el detalle de los presupuestos aprobados por el Confis.*

ARTÍCULO 82. *El artículo 23 de la Ley 38 de 1989 quedará así: El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.*

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: 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, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

PARÁGRAFO. *A más tardar para la vigencia fiscal de 2016, el Proyecto de Presupuesto General de la Nación que se presente para discusión y aprobación del Congreso de la República, deberá elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales”.*

1. Planteamiento de la demanda

El accionante afirma que la modificación de las normas orgánicas contenidas en los artículos 12 de la Ley 179 de 1994 (definición de recursos parafiscales y su manejo presupuestal) y 23 de la Ley 38 de 1989 (presupuesto de gastos y elaboración del presupuesto general de la Nación de acuerdo con estándares internacionales), mediante los artículos 81 y 82 de la ley anual de presupuesto para el año 2014, vulnera el principio de

unidad de materia —aun habiendo sido aprobados con quorum de ley orgánica—.

Como fundamento de lo anterior, aduce que las normas generales del presupuesto son de carácter estrictamente temporal, dado que su vigencia es anual y sólo tienen como propósito la implementación y debida ejecución del presupuesto general de la Nación durante la anualidad respectiva, mientras que las normas demandadas no tienen por finalidad garantizar la correcta ejecución de la Ley 1687 de 2013, como aprobatoria del presupuesto general de la Nación para el año 2014, sino modificar leyes orgánicas que tienen vocación de permanencia en el tiempo.

Al respecto, afirma el accionante:

"[D]icha modificación viola los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución Política en razón:

1) El carácter estrictamente temporal, y, más exactamente anual de dicha ley, al incluir normas que superen la temporalidad vulnera el artículo 346 de la Constitución que obliga al Gobierno a su presentación anual.

2) Que sus Disposiciones Generales únicamente pueden tener como propósito su implementación y debida ejecución durante ese período de tiempo, conllevando una interpretación restrictiva de la unidad de materia y por tanto viola también el artículo 158 de la Constitución...

[...]

Por tanto, ninguno de los dos artículos cuestionados, esto es, el artículos 81 y el 82 de la ley 1687 de 2013, podían ser incorporados dentro de las llamadas Disposiciones Generales de la ley Anual de Presupuesto, en tanto y en cuanto su propósito no era, ni podía ser, el garantizar la correcta ejecución de dicha Ley, (propósito de las disposiciones Generales) durante el preciso periodo que va del 1° de enero de 2014, y expira el 31 de diciembre de 2014, (Temporalidad de la Norma), sino que por el contrario, tenían por objeto modificar Leyes de carácter orgánico incorporadas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual tiene claramente, y precisamente por ese carácter, vocación de permanencia".

2. Problema jurídico

De acuerdo con la demanda arriba resumida, esta jefatura considera que en el presente proceso corresponde determinar si la modificación de

normas orgánicas de presupuesto mediante leyes anuales de presupuesto, como se hace en las normas demandadas, viola el principio de unidad de materia.

3. Análisis constitucional

Para efectos de resolver el problema jurídico propuesto esta vista fiscal considera que primero que todo es necesario establecer qué se entiende por unidad de materia en relación con tales leyes anuales. Para ello, a continuación se revisará el marco normativo constitucional aplicable a los asuntos presupuestales y lo que ha entendido la Corte Constitucional en relación con el concepto de unidad de materia que corresponde a las leyes anuales de presupuesto.

El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones se aprueba por el Congreso de la República mediante ley ordinaria¹ y tiene vigencia anual². El presupuesto de ingresos se alimenta con base en rentas que se crean previamente por el mismo legislador³ y la ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, los cuales también deben haber sido decretados en normas anteriores⁴.

¹ Constitución Política de Colombia, artículo 150 numeral 11: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración".

² *Ibidem*, artículo 346: "El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura"; artículo 347: "El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva"; artículo 348: "Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio".

³ *Ibidem*, artículo 338: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales".

⁴ *Ibidem*, artículo 346: "En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo"; artículo 345: "Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas

Por lo tanto, la preparación y aprobación de los presupuestos anuales se rige por el principio de legalidad preexistente⁵, a tal punto que cuando los presupuestos anuales los presenta el Gobierno Nacional en forma desfinanciada, y así los aprueba el Congreso de la República, tienen que presentarse y tramitarse por separado proyectos de ley para la creación de nuevas rentas que cubran el déficit presupuestal⁶. Lo anterior, pues una vez aprobado el presupuesto anual, en su ejecución no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluido en el de gastos⁷.

De otra parte, entendiendo que las leyes orgánicas son normas cuasi-constitucionales porque tienen como finalidad la regulación y limitación de la actividad del Congreso de la República para el ejercicio de sus funciones⁸ a manera de complementación de los mandatos de la Carta Política para el desempeño de la actividad legislativa, lo que incluye la

departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-018 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara): "El concepto de disponibilidad que constituye el instrumento protector del principio de la legalidad del gasto se encuentra generalizado dentro de todo el sistema presupuestal colombiano, de modo que cualquier ley que se expida en la materia debe sujetarse al mismo. Tanto constitucional como legalmente se exige la observancia del principio de legalidad preexistente, necesario para que haya claridad y orden en materia del gasto. El requisito de la disponibilidad presupuestal hace parte esencial del principio constitucional de legalidad del gasto público, cuyo fundamento es que no se pueden efectuar erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto".

⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 347: "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 período legislativo siguiente".

⁷ *Ibidem*, artículo 345: "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos". Ver también Estatuto Tributario, artículo 683: "Los funcionarios públicos, con atribuciones y deberes que cumplir en relación con la liquidación y recaudo de los impuestos nacionales, deberán tener siempre por norma en el ejercicio de sus actividades que son servidores públicos, que la aplicación recta de las leyes deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia, y que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación".

⁸ 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".

aprobación de las leyes ordinarias que hace este cuerpo colegiado de representación popular⁹, se tiene que la ley orgánica de presupuesto debe regular, entre otras actividades, la que corresponde a la ejecución de los presupuestos de la Nación y de sus entes descentralizados¹⁰.

Como expresión concreta del marco constitucional mediante el cual se deben expedir las leyes orgánicas que regulan lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos anuales de la Nación, el Decreto 111 de 1996 contiene el Estatuto Orgánico de Presupuesto, a manera de compilación de las leyes orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 y en su artículo 11 define las tres partes que componen el presupuesto general de la Nación: Una primera que se refiere al presupuesto de rentas, señalando que el mismo debe contener la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos. Una segunda que se refiere al presupuesto de gastos, en cuanto a que apropia la totalidad de los gastos aprobados en normas anteriores y que el Estado pretende realizar en la vigencia fiscal respectiva. Y una última parte contiene que las disposiciones generales, es decir, normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación y que únicamente rigen para el año fiscal para el cual se expidan¹¹.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-856 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño): "El artículo 151 C.P. confiere al Congreso la competencia para la expedición de leyes orgánicas a la cual [sic.] estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. En ese sentido, como lo reconoce la jurisprudencia de esta Corporación, las leyes orgánicas constituyen parámetro constitucional de control de las normas ordinarias, por su posición organizadora en un sistema legal que depende de ellas".

¹⁰ Ibidem, artículo 352: "Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

¹¹ Decreto 111 de 1996, artículo 11: "El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá 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.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del

Establecido el anterior marco constitucional se tiene que, a diferencia de la mayoría de las leyes, el principio de unidad de materia aplicable a las leyes anuales de presupuesto, incluidas sus normas generales, es de carácter muy preciso y restringido a tres criterios específicos cuales son: el temático, el temporal y el finalístico.

El criterio temático circunscribe la relación de conexidad de la materia legal únicamente a los presupuestos de ingresos y gastos de la respectiva vigencia fiscal, razón por la cual no resultan de aceptación constitucional conexidades presupuestales causales, teleológicas, temáticas o sistémicas de orden genérico¹².

El criterio temporal, por su parte, implica que el presupuesto general de la Nación se aprueba para que rija únicamente en la vigencia fiscal respectiva, que para el caso colombiano es anual, lo que incluye expresamente las disposiciones generales de cada uno de los presupuestos. Por tanto, las normas que se aprueben en los presupuestos anuales con carácter permanente no tienen asidero constitucional.

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, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1o.)”.

¹² En el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, contentiva del presupuesto anual de la Nación para la vigencia fiscal 2008, se le asignó al Consejo Superior de Política Fiscal la función de hacer la evaluación fiscal previa de las modificaciones a pactar en los contratos de concesión que implicaran mayores aportes estatales, mayores ingresos o ampliación de plazos. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1124 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), declaró exequible dicha norma a partir de que el numeral 5o del artículo 26 del Estatuto Orgánico de Presupuesto expresamente permite que las leyes anuales de presupuesto le asignen funciones a ese consejo pero no en forma genérica y con vigencia indefinida, sino únicamente en relación con la ejecución presupuestal de la vigencia correspondiente: “*El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 aborda, precisamente, la modificación de los aportes, de los ingresos esperados y la ampliación del plazo tratándose de los contratos de concesión, luego es claro que su incorporación como disposición general no tiene propósito distinto a asegurar la correcta ejecución del presupuesto en lo referente a las modificaciones de los contratos de concesión que puedan tener lugar durante la vigencia fiscal de 2008*”.

Por último, el criterio teleológico circunscribe las disposiciones generales para cada uno de los presupuestos anuales entendiéndolas expresamente como normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal respectiva, por lo que no resultan de recibo en el campo de control constitucional las normas que no tengan esa finalidad específica.

De conformidad con esto, la Corte Constitucional¹³ ha sido categórica en reafirmar dicho encuadramiento específico del principio de unidad de materia aplicable a las normas que se incluyen dentro de cada una de las leyes anuales de presupuesto¹⁴, no aceptando inclusive la conformidad

¹³ Como antecedentes jurisprudenciales que reiteran el mismo criterio de especificidad de la unidad de materia aplicable a las leyes anuales de presupuesto pueden consultarse las sentencias C-177 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-668 de 2006 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-006 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa): "4.3. Particularidades de la aplicación del principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto.

La jurisprudencia constitucional, en síntesis, ha asumido dos posiciones con respecto al juicio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto. (1) La primera es la 'estricta', defendida en la jurisprudencia inicial de la Corte, según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido estricta y eminentemente presupuestal, esto es, una norma cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido. (2) La segunda posición, la 'ponderada' es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal). Como se verá, en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010.

La materia de la ley anual de presupuesto está definida en alto grado por parte del orden constitucional vigente. En tal medida, la libertad de configuración con la cual cuenta el Congreso de la República para establecer el orden legal, encuentra restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto que han de ser tenidas en cuenta. Además, otra razón por la cual la Corte Constitucional ha de prestar especial atención al cumplimiento de las limitaciones propias de los contenidos de las leyes anuales de presupuesto, es la especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa.

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

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

con el orden superior de normas orgánicas presupuestales a pesar de su aparente conexidad temática¹⁵.

Atendiendo a lo anterior, es decir, una vez establecido que tanto desde la propia Constitución como de conformidad con la jurisprudencia es claro que el principio de unidad de materia aplicable a las leyes anuales de presupuesto, incluidas sus normas generales, es de carácter muy preciso y restringido a los criterios temático, temporal y finalístico, a continuación esta jefatura procede a revisar las normas demandadas para establecer si las mismas se avienen bien a los parámetros indicados.

En primer lugar, debe advertirse que, desde el punto de vista temático, las normas demandadas no tienen ningún tipo de conexidad con la materia

La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia

(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994; C-177 de 2002);

(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);

(iii) cuando prorroga la vigencia de normas 'cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto', incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006);

(iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006);

(v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004);

[...]

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

¹⁵ *Ibidem*, sentencia C-1379 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo): “La Corte encuentra que la norma demandada se apoya en lo previsto en la disposición contenida en el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pero va mucho más allá, al determinar que las juntas o consejos directivos de los órganos que manejan recursos parafiscales reflejen en sus respectivos presupuestos las reducciones o aplazamientos de apropiaciones presupuestales que haga el Gobierno Nacional. Y, como ya se ha visto, ha debido consagrar únicamente reglas llamadas a imperar durante el año fiscal de 2000. No podía esa ley establecer disposiciones de vigencia indefinida y permanente como la que se ha querido implantar en el artículo acusado. Este se inmisciye en el manejo y ejecución del presupuesto, y, precisamente por su contenido, debe ser objeto de regulación en la Ley Orgánica y no en una ley ordinaria cuya vigencia expira con el año calendario”.

dominante de la Ley 1687 de 2013, entendiendo que la misma, como lo indica directamente su título, se refiere exclusiva y precisamente al decreto del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014¹⁶, precisión y exclusividad que son ratificadas por el contenido general de dicha ley.

En cambio, el artículo 81 demandado se aparta del exclusivo y preciso criterio temático que rige la Ley Anual de Presupuesto del año 2014 porque su contenido material está encaminado en forma expresa a modificar la totalidad del artículo 12 de la Ley Orgánica 179 de 1994¹⁷, en el sentido de incorporar las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no forman parte del presupuesto general de la Nación en presupuestos independientes anuales para ser aprobados por el Consejo Superior de Política Fiscal, con la obligación de presentarse al Congreso de la República un informe cada año de tales presupuestos.

Se trata, por lo tanto, de una norma genérica de preparación y aprobación presupuestal de carácter orgánico aplicada a la ejecución de recursos parafiscales que no tiene ninguna conexidad con la ejecución de la ley de presupuesto del año 2014, al extremo que tales presupuestos se tramitan, se aprueban y se ejecutan por fuera de los presupuestos generales de la Nación para cada vigencia fiscal.

Por su parte, el artículo 82 de la Ley 1687 de 2013 modifica la totalidad del artículo 23 de la Ley Orgánica 38 de 1989¹⁸, con el fin de establecer que todo proyecto de presupuesto general de la Nación que se presente para la discusión y aprobación del Congreso de la República debe elaborarse en armonía con los estándares internacionales contenidos en el

¹⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 169: "El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido...".

¹⁷ El artículo referido corresponde al 29 del Decreto 111 de 1996.

¹⁸ Cfr. Constitución de 1886, artículos 76 ordinal 3° y 210.

manual de estadísticas fiscales¹⁹, lo cual es una norma genérica de preparación presupuestal de carácter orgánico que tampoco tiene ningún tipo de conexidad con la ejecución de la Ley 1687 de 2013 porque está encaminada a la preparación de los proyectos de leyes anuales de presupuesto para ser aprobados con entrada en vigencia a partir del período fiscal 2015.

Tan es así que las normas referidas no tienen ninguna conexidad con el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2014 y su ejecución que el Gobierno Nacional no las incluyó en el proyecto de ley correspondiente que radicó para el efecto²⁰, sino que fueron presentados para primer debate conjunto en las comisiones económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes por iniciativa de los parlamentarios ponentes²¹.

De igual manera, desde el punto de vista temporal los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013 tampoco tienen legitimidad constitucional porque el origen y el contenido de tales normas son de carácter permanente en el tiempo mientras que la ley referida, por su propia naturaleza y finalidad, tiene solamente vigencia anual.

En efecto, el artículo 81 demandado modifica una norma de carácter orgánico que viene rigiendo desde 1994 con el fin de adicionarle a la definición general de contribuciones parafiscales lo referente a la preparación para aprobación presupuestal por el Consejo Superior de Política Fiscal de los recaudos de las contribuciones parafiscales administradas por órganos que no forman parte del presupuesto general de la Nación; mientras el artículo 82 modifica otra norma legal orgánica

¹⁹ Se alude específicamente al manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional.

²⁰ Cfr. Decreto 111 de 1996, artículo 50: "La preparación de las disposiciones generales del presupuesto la hará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional (Ley 38/89, artículo 34, Ley 179/94, artículo 55 inciso 18)".

²¹ Cfr. Gacetas del Congreso números 753 y 755 de 2013.

que viene rigiendo desde 1989 para agregarle a su regulación sobre la composición de los presupuestos de gastos lo referente a la preparación de los proyectos de presupuesto general de la Nación para cada vigencia fiscal en forma armónica con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales.

Por lo tanto, los asuntos regulados en los artículos vistos tienen vocación de permanencia en el tiempo por lo que no resulta apropiado su trámite y aprobación mediante una ley que por mandato constitucional expreso es de vigencia anual, dada la naturaleza y finalidad de la misma.

Por último, esta vista fiscal concluye que los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013 tampoco se ajustan al criterio teleológico que rige el principio de unidad de materia aplicable a las normas anuales de presupuesto porque no están encaminados a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal del año 2014 (como se puede colegir al revisar el contenido de los mismos en los términos que ya fueron analizados en relación con los criterios de materia y temporalidad), ya que el primero responde a una regulación general orgánica sobre contribuciones parafiscales y el segundo tiene el mismo nivel regulatorio legal que el primero con la finalidad de armonizar la preparación de los presupuestos anuales a estándares internacionales.

Así, en circunstancias como las revisadas en el presente caso debe señalarse que, por más loable que sea la intención del legislador²², éste

²² Gacetas del Congreso números 753 y 755 de 2013: "No obstante, queremos llamar la atención de los honorables Congresistas sobre dos artículos que se proponen en esta ponencia, para los cuales solicitamos votación calificada con objeto de incorporarlos como parte de las normas orgánicas del presupuesto. El primero refleja las inquietudes del Congreso de la República respecto a la falta de transparencia que existe en el manejo de recursos parafiscales por parte de organismos de carácter privado, muy importantes, cuyo proceso de rendición de cuentas a la sociedad y a los directos beneficiarios deja mucho que desear. El segundo, corresponde a una solicitud formulada por el Ministro Cárdenas y que será una contribución del Congreso de la República al proceso de modernización de nuestra institucionalidad fiscal y presupuestal que consideramos, además de importante, urgente de realizar, considerando que la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) ha invitado al país a iniciar el proceso de adhesión a la misma y acaba de entregarle la Hoja de Ruta que debe cumplirse para materializar esta adhesión".

debe tramitar las normas utilizando los procesos constitucionalmente requeridos para las mismas y no otros porque lo que está en juego, en últimas, es el principio democrático garantizado a través del debido proceso en lo que corresponde a la transparencia de las actividades propias del trámite y aprobación de las leyes para que los destinatarios de las mismas puedan tener noticia acerca de ellas desde el momento de la presentación de los respectivos proyectos y no ser tomados por sorpresa con la aprobación de normas ocultas a la opinión pública porque el título y el trámite de los mismos no llaman su atención ya que la materia a tratar no es de su incumbencia.

En conclusión, esta vista fiscal advierte que las normas demandadas efectivamente contrarían el orden superior en tanto que no respetan el principio de unidad de materia que se impone seguir en el caso de las leyes anuales de presupuesto, el cual, se reitera, es de carácter muy preciso y restringido a los criterios temático, temporal y finalístico encaminados a garantizar la cabal ejecución de cada presupuesto.

4. **Petición final**

De conformidad con lo anterior, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013.

De los señores Magistrados,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/JD Contreras B.