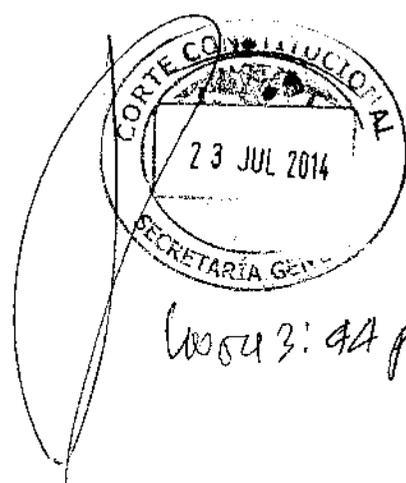


Bogotá, D.C., 23 de julio de 2014



D-10394
OK

**HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL**
Ciudad

REF: Acción de Inconstitucionalidad contra los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013 "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 2014".

CARLOS AUGUSTO CABRERA SAAVEDRA, ciudadano colombiano en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.345.449 de Bogotá, obrando en nombre propio, me dirijo a esa Honorable Corporación, en uso de mis derechos y deberes consagrados en los artículos 241; 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución Política de Colombia, para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, "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 2014", publicada el 11 de diciembre de 2013, en el Diario Oficial No. 49.001; por ser manifiestamente contraria a los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución Política.

Como se desprende de lo anterior, se pretende probar la imposibilidad de modificar la Ley Orgánica de Presupuesto a través de la Ley Anual de Presupuesto con los argumentos que se plantean en el presente escrito.

I. NORMAS DEMANDADAS

Se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, "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 2014", publicada el 11 de diciembre de 2013, en el

Diario Oficial No. 49.001; mediante los cuales se modificaron los artículos 12 de la Ley 179 de 1994, y 23 de la Ley 38 de 1989; en los siguientes términos:

“LEY 1687 DE 2013

(Diciembre 11)

Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013

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 2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:....

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”.

Como se evidencia de la norma, los dos artículos modifican la Ley Orgánica de Presupuesto y se requiere la inconstitucionalidad de los artículos completos.

II. NORMAS INCONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Tal como se expresa en el texto de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 del 11 de diciembre de 2013, **aprobatoria del presupuesto de la vigencia fiscal de 2014**; mediante ellos se modificaron los artículos 12 de la Ley 179 de 1994, y 23 de la Ley 38 de 1989; **ambas de carácter orgánico**, y, con dicho carácter, compiladas e incorporadas, junto con la Ley 225 de 1995, al Estatuto Orgánico del Presupuesto, mediante el Decreto 111 de 1996. Sin embargo, dicha modificación viola los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución Política en razón a:

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; y
- 3) La reserva de contenido material dada por los artículos 151 y 352 de las Constitución a la Ley Orgánica de Presupuesto, que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España denomina "competencia", no se subsana con el quorum en tanto que una Ley sometida a las reglas de una Ley orgánica, no puede en su desarrollo modificar la Ley, que establece las reglas de su aprobación.

El artículo 349 de la Constitución, obliga al Congreso a que "Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones. (Subrayado fuera de texto) y por tanto intentar modificar la Ley a la cual se encuentra sujeto, durante su aprobación, constituye la violación de dicho artículo.

Por tanto, ninguno de los dos artículos cuestionados, esto es, el artículo 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 1º 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. Además, siendo la Ley orgánica limitativa por definición de la facultad del legislador, no podía éste utilizar la Ley que se debe expedir con estricto apego a la Ley Orgánica, para modificar las reglas de aprobación de la misma Ley.

III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Es competente esa Honorable Corporación para decidir la presente demanda, por mandato del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, que dice:

"ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución... Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:

4. *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

Del artículo 241 de la Constitución se deduce que el guardián supremo de la Constitución es la Corte Constitucional que tiene la competencia para vigilar que se cumpla la Constitución y los principios del Estado Social de Derecho y de conformidad con su numeral 4, es competente para conocer y decidir ésta demanda de inconstitucionalidad, contra normas del rango legal acusadas es decir los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A continuación la explicación detallada de las razones en las que se fundamenta la violación de las normas que se señalan como infringidas:

1. **La Ley Orgánica no puede ser modificada en una Ley temporal como la Ley ANUAL de presupuesto. Inconstitucionalidad por violación de la temporalidad de la Ley. (Artículo 346 de la Constitución)**

La Ley anual de presupuesto ha sido en la doctrina objeto de gran discusión en relación con su naturaleza jurídica, al punto en que muchos autores han afirmado que la Ley de Presupuesto no es una Ley en sentido material, sino únicamente en sentido formal, haciendo eco de las teorías dualistas de la Ley.

Si bien desde el punto de vista de Control Constitucional, la Corte ha establecido que la Ley Anual de Presupuesto es una Ley desde el punto de vista formal (denominación y trámite de Ley) y desde el punto de vista material (contenido de Ley), resulta claro, que no es una Ley Ordinaria cualquiera dado que tiene unas características que la diferencian del resto de Leyes:

- Tiene fecha de presentación (dentro de los 10 primeros días del periodo de sesiones ordinarias de cada año, Artículo 346 de la Constitución) y fecha límite de aprobación (20 de Octubre de cada año, Artículos 347, 348 y 349 de la Constitución).
- Su vigencia es anual (artículo 346 de la Constitución) y su encabezado ratifica su temporalidad: "*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 2014"

- Tiene iniciativa exclusiva del Gobierno (artículo 346 de la Constitución y Sentencia C-478 de 1992).
- El Congreso no puede aumentar las rentas, (Artículo 349 de la Constitución), ni aumentar las partidas de gasto (artículo 351 de la Constitución) sin el visto bueno del Gobierno.
- Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones (artículo 346 de la Constitución), es decir en términos prácticos tiene tres debates.
- Para su ejecución requiere la expedición de un acto administrativo que lo liquida. De lo contrario no se puede ejecutar. (artículo 67 del Estatuto Orgánico de Presupuesto compilado en el decreto 111 de 1996).

Estas características, que son comunes en el derecho comparado, hacen que la evaluación de la incorporación de cualquier disposición en la Ley Anual de Presupuesto, deba además de cumplir estrictamente con las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto que la rige, deba tender a su naturaleza, propósitos y vigencia.

Por lo anterior, también es necesario descomponer el contenido de la Ley Anual de Presupuesto en sus tres componentes: Ingresos, Gastos y Disposiciones Generales.

El Presupuesto General de Rentas, como denomina el artículo 349 de la Constitución al componente de los ingresos y rentas, constituyen desde el punto de vista jurídico una estimación y habilitación de recaudo de las mismas. Una estimación en razón a que en el Presupuesto no se podrá incluir ninguna renta o ingreso que previamente no haya sido decretada por el Legislador en desarrollo del artículo 338 de la Constitución y por tanto en el presupuesto lo único que se hace es estimar la cuantía de su recaudo; Sin embargo, también constituye una habilitación del recaudo en la medida en que el artículo 345 de la Constitución establece que: *"En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas..."*

La Ley de Apropriaciones, como denominan los artículos 346 y 349 de la Constitución el componente de los gastos, tiene una naturaleza jurídica diferente a la de los ingresos, porque además de que continuando con el artículo 345 de la Constitución, se establece que: *"ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos."*, las apropiaciones aprobadas por el Congreso de la República, tienen carácter limitativo en la

medida en que también el artículo 345 termina afirmando: "*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto*" y el artículo 347 cierra afirmando: "La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción." Excepción que confirma la regla de la restricción del monto de las apropiaciones. Esta restricción a la cuantía hace parte de lo que a nivel internacional en el derecho presupuestario comparado, se conoce como principio de la especialidad, cuyas tres dimensiones son: Cuantitativa, Cualitativa y Temporal. Esto es, el gasto no debe superar el monto autorizado (cuantitativa), debe destinarse al objeto programado (cualitativa) y debe realizarse durante la vigencia fiscal anual (temporal).

Por último, las disposiciones generales, (en donde se encuentran las normas objeto de controversia) que no tienen referente Constitucional, pero el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), las define en el artículo 11: 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.)." (Subrayado fuera de texto) Dicha norma no ha sido derogada ni de forma expresa ni tácita.

Todo lo anterior confirma la temporalidad del presupuesto y de las normas que incluye y por tanto, no puede incorporar normas con vocación de permanencia, ni modificar por tanto otras Leyes; mucho menos de carácter orgánico.

2. Inconstitucionalidad por vulneración de la reserva de contenido de Ley Orgánica, violación del artículo 151 de la Constitución.

Siendo que la Constitución sujetó al Congreso en la expedición de las Leyes Ordinarias a la Ley Orgánica, mal podría el mismo, aprovechar una Ley, estrictamente regulada en su trámite a la Ley Orgánica, para modificar la Ley a la cual se encuentra sujeta. De hecho el texto Constitucional en su artículo 151 establece:

"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. Las leyes orgánicas requerirán, para su

aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”. (Subrayado fuera de texto)

Como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional, las Leyes Orgánicas determinan la expedición de otras leyes, siendo su principal característica su vocación de estabilidad y permanencia, pero su naturaleza no se la da exclusivamente su quorum de mayoría absoluta, sino la reserva de contenido dada por la Constitución. Es decir no basta con contar con mayoría absoluta para que una Ley adquiera el carácter orgánico, sino que se requiere que se refiera a los contenidos expresamente reservados por la Constitución y que en el trámite se hayan cumplido las ritualidades de la Ley Orgánica.

En este sentido se pronunció la Corte en Sentencia C- 421 de 2012, en la que se manifestó:

“En relación con las leyes orgánicas, la Constitución de 1991 establece un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de “ley orgánica”, entendida como un texto normativo dirigido a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta Política. En tal sentido, mediante aquella se norma el núcleo esencial de la labor Congressional en lo relativo a: (i) el reglamento del Congreso de la República y de cada una de las Cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y (iii) del plan general de desarrollo; y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Son leyes especiales, mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten su naturaleza jurídica, y por ende, no pueden ser modificadas ni derogadas por las leyes ordinarias que se sujetan a ellas. En relación con las leyes orgánicas, el delegatario a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Alfonso Palacio Rudas, expresó lo siguientes:

“La equivocada conceptualización de la doctrina y el cúmulo de los proyectos sometidos a estudio de la Asamblea que aumentaban el número de leyes orgánicas, como ya lo expuse, nos llevó a rastrear su origen. Así comprobamos que, efectivamente, se trata de una creación colombiana.

Esa figura no se asoma en ningún ordenamiento constitucional con anterioridad a 1944, año en el cual la propuso el doctor Lleras Camargo. Vimos cómo el derecho francés, en el cual los publicistas sitúan su fuente y origen, solamente adquiere rango y jerarquía constitucional a partir de 1958, cuando se incorpora el concepto en la codificación de dicho país. Establece un ámbito de aplicación

sobre 16 artículos, para una lista de materias que, por cierto, no responden a una entidad doctrinaria. Con posterioridad a esa fecha, surge en la ley fundamental de Venezuela, para luego aparecer en la codificación española de 1978, en el cual se asigna un mayor número de materias que las incluidas en la Carta de Francia.

El estudio de la norma y sus desarrollos en Colombia nos permitieron concluir que la naturaleza de esa ley se deriva primordialmente de la función que cumple dentro del orden normativo, que la distingue como autolimitante de la función legislativa ordinaria, preservando la potestad legislativa del Congreso. Además, tiene una jerarquía superior a las leyes comunes, es ordenadora, posee carácter de permanencia y estabilidad". (Subrayado fuera de texto)

Así mismo la Corte Constitucional en Sentencia C-557 de 2009 manifestó:

"En relación con la naturaleza y características de las leyes orgánicas, esta Corte ha emitido una amplia jurisprudencia constitucional, y en la más reciente realizó una exposición detallada y sistemática acerca de la naturaleza y características de las leyes orgánicas, analizando las reglas y criterios estructurales del concepto de ley orgánica en el constitucionalismo colombiano, en cinco aspectos esenciales: (i) el carácter instrumental que cumple la ley orgánica en tanto reguladora de la actividad legislativa del Congreso de la República; (ii) las funciones que está llamada a cumplir en el ordenamiento jurídico, como complemento de determinados contenidos del texto fundamental, como criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del ejecutivo y como norma instrumental del procedimiento legislativo; (iii) las relaciones existentes entre la ley orgánica y las demás leyes, en las que se presenta una relación jerárquica y competencial; (iv) el procedimiento legislativo para su aprobación, que requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; y (v) la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad, respecto de lo cual la Corte ha estimado que las irregularidades respecto de esta clase de leyes, dan lugar a una clase de "... vicio material que no caduca" Esta Corporación en múltiples oportunidades ha señalado que por la especial naturaleza y la relevancia normativa que el Constituyente otorgó a las leyes orgánicas y estatutarias, éstas constituyen parámetros de control de constitucionalidad en sentido lato, por mandato del artículo 151 Superior, en cuanto condicionan el ejercicio de la actividad legislativa y, por consiguiente, la validez de las leyes posteriores. Así, estas leyes de naturaleza suprallegal por disposición de la propia Constitución no solamente constituyen un límite a la actuación de las autoridades sino también restringen la libertad de configuración legislativa, pues el Legislador ordinario necesariamente debe

atenerse a lo establecido en ellas. La Corte ha concluido que tanto las leyes ordinarias como las normas de inferior jerarquía, además de que deben ajustarse a todas las disposiciones constitucionales, deben estar conformes a lo dispuesto en las leyes orgánicas y estatutarias, puesto que al contradecir estas últimas incurren en una violación indirecta de los artículos 151 y 152 de la Constitución, que puede generar su declaratoria de inexecutable, ya que su desconocimiento no genera la ilegalidad de la ley ordinaria sino que puede generar su inconstitucionalidad". (Subrayado fuera de texto)

Por tanto, la Ley Orgánica de Presupuesto se caracteriza por ser condicionante de la expedición precisamente de la Ley Anual de Presupuesto; de tal manera que si existe una vulneración de sus principios y procedimientos, a través de ella, se configura su inconstitucionalidad. Esto es así porque, como se señaló antes, las Leyes Orgánicas de Presupuesto constituyen un estatuto que regula las diferentes fases del proceso presupuestal a la cual debe sujetarse todo asunto que se refiera al sistema presupuestal.

En este orden de ideas, la discusión y aprobación del Presupuesto General de la Nación por parte del Congreso debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en dicho Estatuto y se materializa con la promulgación de la Ley Anual de Presupuesto.

Ley Anual que conforme a lo dispuesto en el referido Estatuto, articula a las relativas al monto estimado de ingresos y gastos, una serie de disposiciones generales que buscan la debida ejecución presupuestal para una vigencia específica, con lo cual deben tener necesariamente conexión temática y por tanto Unidad de Materia restringida (Presupuesto Anual), teleológica (la ejecución de sus previsiones) y temporal.

Y es que, precisamente, conforme a los Principios Presupuestales de Anualidad y de Planeación Integral, establecidos en el artículo 346 de la carta Política, y reiterados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley Anual se aprueba para que sus disposiciones sean ejecutadas y cumplidas durante el año fiscal comprendido entre el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de la respectiva anualidad, correspondiendo a la política fiscal determinada en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos del Sistema Presupuestal.

En consecuencia, no es posible que mediante un Ley Anual de Presupuesto cuyo carácter es "ordinario", limitada en su trámite y contenido por la Ley Orgánica y que tiene un límite temporal de ejecución, termine autohabilitándose como Orgánica para modificar disposiciones que sí tiene ese

carácter, pues con ello, no sólo se desnaturaliza y desquicia el Principio de Legalidad y/o Representación, sino que se atenta contra la racionalidad que debe imprimirse al Sistema Presupuestal, dada su trascendencia en el manejo y estabilidad del Estado.

A manera gráfica para concluir, se viola la Constitución, cuando se utiliza la norma sujeta a la Ley Orgánica, para modificar las reglas a las cuales está sujeta o lo que es lo mismo se cambian durante el partido las reglas del mismo.

3. Unidad de materia restringida violación del artículo 158 de la Constitución.

En este punto, se hace necesario precisar el alcance definido por la Corte Constitucional¹ del término *materia*, significado que por regla general y en sentido amplio, puede referirse a diversos aspectos, pero siempre y cuando se desarrollen en conexidad con el eje temático, incluyéndolo en un solo cuerpo normativo; con lo cual el concepto de "materia" debe definirse en el ámbito de cada proyecto, teniendo en cuenta el nivel de especificidad de la misma.

Es importante anotar que además de las restricciones que se señalan más adelante el encabezado de la Ley es *"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"* y no por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto, o por la cual se establece el régimen presupuestal de los particulares que administran recursos públicos o por la cual se determina la clasificación del Presupuesto General de la Nación, que son los temas que están vinculando los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013.

Como elemento de análisis para determinar las relaciones de conexidad entre las disposiciones de una ley, la Corte Constitucional en Sentencia C- 133 de 2012, estableció:

"A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como

¹Corte Constitucional, Sentencia C-025/93 de febrero 4 de 1993, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en las sentencias C-280/96 de junio 25 de 1996, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-1267/00 de septiembre 20 de 2000, ponente Alfredo Beltrán Sierra; C-006/01 de enero 17 de 2001, ponente Eduardo Montealegre Lynett; C-088/01 de enero 31 de 2001, ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez; C-170/01 de febrero 14 de 2001, ponente Alejandro Martínez Caballero; C-796/04 de agosto 24 de 2004, ponente Rodrigo Escobar Gil.

también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”. Ha dejado en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y sea el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”. Su observancia contribuye, entonces, “a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”. Dentro del propósito de contribuir al logro de un mayor nivel de transparencia en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, “se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate”.

Así las cosas, en cuanto a la especificidad de la aplicación de éste Principio, la Jurisprudencia Constitucional ha asumido dos posiciones: una estricta, cuando quiera que se incluya una norma que no se relacione en forma expresa con la materia que se regula, y la² ponderada para cuando se incluya una norma que, aun teniendo por objeto regular el tema de la Ley, no tenga conexión temática, teleológica y temporal.

En Sentencia C- 006 de 2012, ha ido más allá al señalar los casos en los que tipifica la violación del Principio Constitucional de Unidad de Materia, cuando,

² C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008

como en el caso objeto de demanda, se pretendan modificaciones en materia presupuestal en la ley anual de presupuesto, en los siguientes términos:

“LEY DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional sobre casos en que se viola el principio de unidad de 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 proroga 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)”

Las leyes anuales de presupuesto incluyen la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos para la vigencia fiscal respectiva, como contenido esencial, y las denominadas Disposiciones Generales que por su naturaleza solo conducen de manera instrumental a la debida ejecución del presupuesto aprobado para una específica vigencia. De hecho el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto compilado en el Decreto 111 de 1996, establece:

“... 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.)”

Lo anterior, se traduce en que el contenido de estas normas no puede tener vocación de permanencia y mucho menos modificar las normas que lo condicionan. En consecuencia, en la medida en que se requiera modificar normas sustantivas de carácter orgánico se deben aprobar mediante una ley distinta, con carácter permanente.

Recordemos que la Corte Constitucional ha sido enfática al determinar que *“la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta disposición, 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”*; por esta razón, 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.

Por otra parte, en razón a la misma unidad de materia, de aceptarse que en la Ley Anual de Presupuesto se puede incorporar normas orgánicas de presupuesto, siempre y cuando cumplan con el anuncio y quorum de mayoría absoluta, dado el encabezado de la Ley *“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 2014”*, y a que el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), establece que las disposiciones generales *“... regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”*, las normas modificadas por la Ley 1687 de 2013, en los artículos 81 y 82 solo tendrían vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, lo que desvirtúa la esencia de permanencia de la Ley Orgánica.

4. La Ley Ordinaria no puede incorporar los contenidos de la Ley Orgánica de Presupuesto, así tengan el mismo contenido. Violación del Artículo 352 de la Constitución.

Aunque contrario a una buena técnica jurídica, y desvirtuando la literalidad de “Orgánicas”, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones validando la posibilidad de incorporar normas orgánicas en una Ley Ordinaria, dicha posibilidad no se puede extender a una Ley Ordinaria Temporal como la Ley Anual de Presupuesto.

La inconstitucionalidad de una Ley Ordinaria por violación de la reserva de contenido material, dada por la Constitución a una Ley Orgánica, no se puede dar únicamente por la comparación del contenido entre la Constitución y la Ley; o la Ley Orgánica y la Ordinaria, en razón a que aceptar que el contenido material establecido en el Artículo 151 y en este caso de forma detallada en el artículo 352 de la Constitución, constituyen reserva de Ley Orgánica, implica que así reproduzca el mismo texto la Ordinaria que la Orgánica, La ordinaria está violando la exclusividad que le dio la Constitución para tratar dicho tema a la Ley Orgánica. Esto es lo que sucede con los artículos objeto de demanda.

Tanto el artículo 81 como el 82 de la Ley 1687 de 2013, reproducen de forma parcial los artículos que se encuentran modificando (12 de la Ley 179 de 1994 y 23 de la Ley 38 de 1989), razón por la cual se podría pensar que únicamente los incisos y párrafos adicionados serían los inconstitucionales, pero dado que la Corte reconoce la reserva de materia de la Ley Orgánica, bastará con que la Ley Ordinaria aborde los temas reservados a la Ley Orgánica, para ser inconstitucional. Por ésta razón, son inconstitucionales en su totalidad los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, al violar la reserva de materia establecida en el artículo 352 de la Constitución regulando temas de competencia de Ley Orgánica de Presupuesto en una Ley temporal y ordinaria como la Ley Anual de Presupuesto.

Bastantes inconvenientes ha generado en términos de claridad sobre la naturaleza de las Leyes, la posibilidad de incorporar en una Ley Ordinaria, normas orgánicas, con el único requisito de cumplir con el anuncio y el quorum de mayoría absoluta, para que la Corte permita, que en una Ley en esencia Política como la Ley Anual de Presupuesto, que es aprobada sobre la base de acuerdos sobre asignaciones presupuestales y proyectos de inversión en las regiones a las cuales representan los Congresistas, se puedan modificar cada año las reglas de juego establecidas por la Ley Orgánica desvirtuando su esencia, máxime cuando dicha Ley está sujeta a las reglas de la Ley Orgánica.

Aunque los artículos demandados fueron objeto de anuncio y mayoría absoluta, (Tuve la oportunidad, de asistir a las Plenarias), dadas las características descritas de la Ley Anual de Presupuesto deberá determinar que dichos requisitos no son suficientes para determinar su conformidad con la Constitución, dado que a pesar del trámite de Ley Orgánica se vulnera la esencia de la misma, como se ha demostrado.

V. PETICIÓN

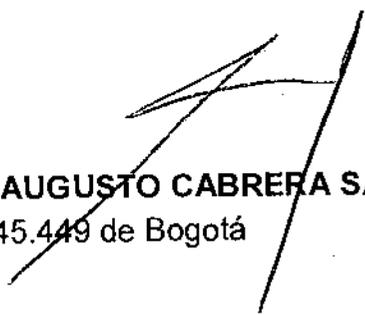
Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente solicito a esa Honorable Corporación declarar y reconocer la inconstitucionalidad de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013 por ser manifiestamente contrario a los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución Política.

VI. NOTIFICACIONES.

Dirección para notificaciones personales:

Recibo notificaciones en la Av. Esperanza No. 62-49, Edificio Gran Estación II
Piso 6º, Código Postal 111231.

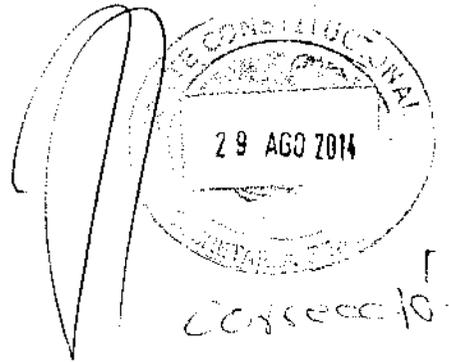
Respetuosamente,



CARLOS AUGUSTO CABRERA SAAVEDRA
C.C. 79.345.449 de Bogotá

Bogotá, D.C., 29 de agosto de 2014

**HONORABLE MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
CORTE CONSTITUCIONAL**
Ciudad



REF: Expediente D- 10394 - Acción de Inconstitucionalidad contra los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013 "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 2014".

CARLOS AUGUSTO CABRERA SAAVEDRA, ciudadano colombiano en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.345.449 de Bogotá, obrando en nombre propio, me dirijo a esa Honorable Corporación, encontrándome dentro del plazo legal concedido, para presentar las correcciones solicitadas por el Despacho del Magistrado Sustanciador en el auto del 22 de agosto de 2014, por medio del cual se inadmitió la demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, por la cual se decretó 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 2014.

I. RAZONES DE LA INADMISIÓN DE LA DEMANDA

De acuerdo con lo establecido en el auto reseñado, la inadmisión se presenta por no haber subsanado el segundo argumento de rechazo de la demanda anterior, relacionada con el hecho de cuestionar la totalidad del artículo y no las partes nuevas que se introducen en la Ley 1687 de 2013. También se cuestiona en el auto inadmisorio las afirmaciones relacionada con la reproducción de normas orgánicas en Leyes Ordinarias, y la insuficiencia de los requisitos de trámite para considerar una norma como orgánica.

II. CORRECCIÓN DE LA DEMANDA

Frente a los aspectos cuestionados de la demanda es necesario aclarar que la demanda es sobre la inclusión de normas orgánicas en la Ley Anual de presupuesto, y más específicamente en sus disposiciones generales, las

cuales por esencia son normas ordinarias (en tanto desarrollan y garantizan la efectividad de la Ley Orgánica que las rige) y temporales (en tanto, son para garantizar la correcta ejecución del presupuesto que las incluye y que rige entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre, periodo en el cual puede ser ejecutado) en tanto que buscan garantizar la correcta ejecución del presupuesto, más no pueden dichas disposiciones, modificar las normas a las cuales se encuentran sujetas y por tanto, dar mayoría absoluta a su aprobación no puede convertirla en norma orgánica, ya que su vocación es para dar cumplimiento a la Ley Orgánica y por tanto, no se puede permitir, **con intenciones de sustitución normativa**, la reproducción de normas orgánicas en ella, ya que su vigencia finalizaría con la de la Ley Anual y desvirtuaría su propósito de garantizar la correcta ejecución del presupuesto.

Por esa razón, la solicitud de inconstitucionalidad de forma inequívoca es sobre la totalidad de los artículos 81 y 82 incluidos en las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto (Ley 1687 de 2013), no sobre su contenido material de la norma modificada, dado que si estuviesen incluidas en otra Ley, que no tenga limitaciones de contenido y temporalidad, no cuestionaría su constitucionalidad.

Es decir que no cuestiono de forma genérica la reproducción de la Ley Orgánica en las Leyes Ordinarias, cuando el texto permanezca en la norma orgánica, sino su intento de sustitución en la Ley Anual de Presupuesto que es Ordinaria y Temporal. Para ello, el razonamiento es el siguiente: suponiendo que la sentencia declara inconstitucional únicamente la parte nueva de los artículos, y declara constitucional la parte reproducida de los artículos, querría decir que los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, en la parte reproducida sustituirían los artículos 12 de la Ley 179 de 1994 y 23 de la Ley 38 de 1989. Sin embargo, por ser sustitutivos e incluidos en la Ley Anual de Presupuesto, significaría que el 31 de diciembre de 2014, dejarían de regir, por estar incorporados en la Ley Anual de Presupuesto y no revivirían en su norma de origen dado que fueron sustituidos.

Esto no solo, no es la intención del legislador, sino que además no puede ser el propósito en las disposiciones generales del presupuesto que por definición orgánica buscan garantizar la correcta ejecución del presupuesto, es decir buscan hacer eficaz la norma orgánica en lo relacionado con la ejecución del presupuesto.

No hay que olvidar que los argumentos son complementarios y se encuentran vinculados y que la inconstitucionalidad de los artículos 81 y 82 de las

Disposiciones Generales del Presupuesto (Ley 1687 de 2013), también es por unidad de materia y que por tanto, el título y el alcance dado por la Ley orgánica de presupuesto a las disposiciones generales, y analizado en la demanda, no permite, concebir dentro de su contenido material, normas limitativas de la actividad legislativa como son las normas orgánicas, así sea reproducción de la norma orgánica, en la medida en que las disposiciones generales no son para que repita lo establecido en la Ley Orgánica sino para garantizar la correcta ejecución del presupuesto que las contiene.

Las disposiciones generales del Presupuesto (que no tienen origen Constitucional sino en la Ley orgánica) siempre serán por naturaleza ordinarias en la medida en que su temática, (aunque está relacionada con dar cumplimiento a las normas orgánicas, es decir a su desarrollo), no pueden invadir la órbita de competencia que los Artículos 151 y 352 de la Constitución reservaron a la Ley Orgánica, así en la votación obtenga mayoría absoluta.

Espero con los argumentos planteados, haber aclarado porque a pesar de haber tenido mayoría absoluta, se vulneró la esencia de la Constitución al incluirlas como normas orgánicas en una norma, cuya finalidad y alcance no es modificar la Ley Orgánica.

III. PETICIÓN

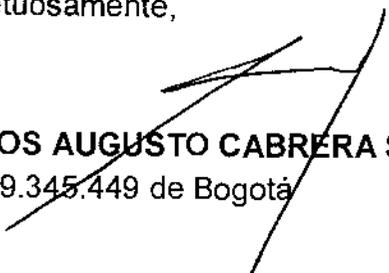
Con fundamento en las consideraciones expuestas en la demanda y las aclaraciones del presente escrito, respetuosamente solicito a esa Honorable Corporación declarar la inconstitucionalidad de los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, por ser contrarios a los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución Política.

IV. NOTIFICACIONES.

Dirección para notificaciones personales:

Recibo notificaciones en la Av. Esperanza No. 62-49, Edificio Gran Estación II
Piso 6º, Código Postal 111231. O al correo: carlos.a.cabrera.s@gmail.com

Respetuosamente,


CARLOS AUGUSTO CABRERA SAAVEDRA
C.C. 79.345.449 de Bogotá