

D-11220
OK.

Bogotá D. C., 25 de enero de 2016



hora 8:50am

Honorables

MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS

Sala Pleno Corte Constitucional

Ciudad

REF.: Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015

Respetadas Magistradas y Magistrados:

HÉCTOR SÁNCHEZ VEGA, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número 6.756.900, con domicilio y residencia en esta ciudad, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241-4 de la Carta Política, en uso de mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40-6 y 95 ibídem, me dirijo a Ustedes para que, previo el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profieran sentencia sobre la presente demanda de inconstitucionalidad que me permito presentar contra la disposición normativa legal referenciada.

Me permito explicar esta solicitud de la siguiente manera:

I. NORMA DEMANDADA

1. Transcribo la disposición normativa acusada

“LEY 1769 DE 2015

(24 de noviembre)

Diario Oficial N° 49.706 de 24 de noviembre de 2015

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fîscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016

[...].

2

ARTICULO 89. Pago de Cesantías del Magisterio. *El pago que reconozca el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG- por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados se deberá realizar dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación social solicitada.*

A partir del día hábil sesenta y uno (61), se deberán reconocer a título de mora en el pago, intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada” (Infra 18).

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

2. La norma demandada viola el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*” y los artículos 151, 158, 169, 346, 347 y 349 de la Constitución Política.

3. La disposición legal orgánica que se considera violada dispone que el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes, la tercera de las cuales está constituida por las ‘*Disposiciones Generales*’ que son “*< sic > las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fîscal para el cual se expidan*”.

4. Las disposiciones constitucionales que se consideran violadas consagran (i) el deber del Congreso de expedir la ley orgánica del ejercicio de la actividad legislativa en la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (Art. 151); (ii) el principio de unidad de materia legislativa (Arts. 158 y 169); (iii) la anualidad presupuestal (Art. 346); (iv) el contenido de la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (Art. 347) y (v) la obligación de tramitar y expedir el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica (Art. 349).

3

III. PROCEDENCIA Y ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

A. Competencia de la Corte Constitucional

5. La Corte Constitucional es competente para estudiar y decidir mediante Sentencia de Constitucionalidad la presente demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, y en el Decreto 2067 de 1991.

B. Ausencia de cosa juzgada constitucional

6. Respecto de la disposición normativa demandada, hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre su constitucionalidad razón por la que procede un pronunciamiento de fondo por cuanto el fenómeno procesal de cosa juzgada no ha operado.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

7. A continuación explicaré los motivos jurídicos que sustentan la inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, como son (i) la vulneración del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en

consecuencia de los artículos 151, 346, 347 y 349 de la Constitución Política y (ii), el quebrantamiento del principio de unidad de materia legislativa presupuestal (Arts. 11 del Decreto 111 de 1996 y 158 y 169 de la C.P.); no sin antes realizar una reseña normativa y jurisprudencial sobre el presupuesto con el propósito de contribuir al sustento de la inconstitucionalidad de la norma legal demandada.

4

Tesis jurisprudencial sobre la Ley Orgánica de Presupuesto

8. En la Sentencia C-289-14, la Corte Constitucional sostuvo que *“la ley orgánica se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas”*: así mismo, en la Sentencia C-052-15, el Tribunal Constitucional reiteró su jurisprudencia según la cual *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa”*.

9. Por otra parte, la misma corporación en las sentencias C-750-08 y C-238-10 afirmó que las leyes orgánicas constituyen parámetros válidos para ejercer el control de constitucionalidad frente a normas de inferior jerarquía y, en tal

sentido, la legislación orgánica forma parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*.

10. Así mismo, en la Sentencia C-077 de 2012, la Corte afirmó que “..., la vulneración de normas legales orgánicas por normas legales ordinarias que se rigen por ellas -la ley orgánica de presupuesto por la ley anual de presupuesto, por ejemplo-, constituye una violación del mandato constitucional que consagra la sujeción de la legislación ordinaria a la legislación orgánica en los contenidos correspondientes. Por ello, la violación de la reserva de ley orgánica por la ley ordinaria, es una vulneración del artículo 151 de la Constitución Política...” (infra 20).

5

Contenido normativo y jurisprudencia del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto

11. El artículo 11 del Decreto 111 de 1996, “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, establece que el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes, a saber, (a) **el presupuesto de rentas** (la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal), (b) **el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones** (la autorización de los gastos) y (c) **las disposiciones generales**; y en referencia a la tercera y última parte decreta que las “Disposiciones Generales son 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” (Infra 19 y 20) de lo que se infiere, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, v. gr., en las sentencias C-562-98 y C-052-15, que “las disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto (Sentencia C-685 de 1996), lo que quiere decir que esas ‘disposiciones generales’ tienen por objeto facilitar y utilizar la ejecución del presupuesto

durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir 'mandatos en sentido material' o 'modificar o derogar normas de carácter sustantivo' ni desconocer o modificar normas de superior jerarquía como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto' según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998..." (*Infra* 20, 21 y 24). También la Corte Constitucional ha venido sosteniendo, desde la expedición de la Sentencia C-039-94, que las leyes ordinarias de presupuesto tienen una vigencia temporal (*Infra* 20) y, en consecuencia, tienen limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal respectiva.

6

En la Sentencia C-685-96, la Corte Constitucional sostuvo, en referencia a las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, que "... *estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto*" (*Infra* 20).

12. **En conclusión**, la jurisprudencia constitucional ha determinado que de acuerdo con el alcance y las características del contenido de la ley anual de presupuesto y en especial de sus disposiciones generales, a través de ellas el legislador no puede producir normativa legal en sentido material ni modificar o derogar normas legales sustantivas, pues ello implicaría la vulneración del ordenamiento superior y el desconocimiento de disposiciones específicas del Estatuto Orgánico del Presupuesto (*Infra* 20 y 23).

Principio de unidad de Materia Legislativa Presupuestal

13. El artículo 158 de la Constitución ordena que "*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*"; así mismo, el artículo 169 ibidem, establece que "*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*".

De estas dos disposiciones constitucionales surge el principio de unidad de materia legislativa, que en términos de las Sentencias C-292-12 y C-052-15 consiste en que las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título, lo que implica que una de sus funciones sea evitar que a las leyes se les introduzcan normas ajenas o que no tengan conexión con lo que se está regulando.

14. La Corte Constitucional ha elaborado la doctrina según la cual entre una norma legal y la materia de la cual trata la ley de la cual forma parte existe un vínculo razonable y objetivo cuando sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, Temática o sistémica con la materia dominante de la misma, y, en razón a ello, una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la C.P.), sólo cuando existe absoluta falta de conexión entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la que se encuentre consignada (*Infra* 26, 27 y 28).

15. Ahora bien, en el entendido que los contenidos de la ley anual de presupuesto están previstos en los artículos 346 y 347 de la Carta Política y en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, sobre el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto, la jurisprudencia, v. gr. en la Sentencia C-006-12, ha sostenido que se viola el principio de unidad de materia cuando: (i) se incluye una norma cuyo objeto no tiene ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), (ii) no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y (iii) supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal), esto en razón de que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto están establecidos en la Constitución Política y en la Ley orgánica del presupuesto, cuyas “**disposiciones generales**” incorporadas en la ley anual del presupuesto, según el artículo 11, literal c) del

Decreto 111 de 1996 tienen la finalidad de asegurar la correcta ejecución del presupuesto y, tratándose de ellas, es particularmente notable la exigencia de acatar el principio de unidad de materia, pues, como lo ha afirmado la Corte, su alcance normativo “debe circunscribirse a su objeto”, no “rebasar el fin que con ellas se persigue” y “tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto”, es decir, “observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución” (*Infra 27*).

8

16. La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto, como por ejemplo 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, C-1124-08 y C-006 de 2012, entre otras).

17. **En conclusión**, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad causal, teleológica, temática o 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 (*Infra 31*).

A. Fundamentación de la vulneración del artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y, en consecuencia, de los artículos 151, 346, 347 y 349 de la Constitución Política

18. La disposición normativa acusada tiene dos incisos, el primero de ellos

dispone que el pago de las cesantías parciales o definitivas que reconozca el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG- a sus afiliados se deberá efectuar dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena su liquidación y pago; mientras que, el segundo inciso establece que “a partir del día hábil sesenta y uno (61), se deberán reconocer a título de mora en el pago, intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada” (*Supra 1*).

9

19. Antes de entrar al estudio de (in)constitucionalidad de la norma demandada es esencial resolver cuál es su carácter o su naturaleza jurídica dentro de la estructura propia de la Ley 1769 de 2015.

En este sentido, la disposición legal acusada hace parte del CAPÍTULO V, “DISPOSICIONES VARIAS”, de la TERCERA PARTE, “DISPOSICIONES GENERALES” de la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016 (*Supra 11*), por lo cual hasta el momento goza de la presunción de constitucionalidad, por cuanto es previsible que cumpla con los atributos de las *Disposiciones Generales* de la ley de presupuesto, establecidos por el artículo 11 del Decreto Ley 111 de 1996 [Estatuto Orgánico del presupuesto]; pero, en caso contrario, al no observar el mandato legal orgánico, sería inconstitucional tal como paso a explicarlo:

20. De conformidad con el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “*El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: <Sic> a) El Presupuesto de Rentas..., b) el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações... y c) las Disposiciones Generales...*” (*Supra 11*).

Ahora bien, la norma impugnada es una disposición legal que está incorporada en la Tercera Parte de la Ley Anual de Presupuesto, es decir, una Disposición General, para la vigencia fiscal de 2016, por tanto, su contenido normativo,

para estar ajustado a la Carta Política y al Estatuto Orgánico del Presupuesto, debió circunscribirse a permitir, en primer lugar, la adecuada ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación (Art. 1º) y de los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA (Art. 2º), para la vigencia fiscal de 2016 y, en segundo lugar, el apropiado cumplimiento del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones asignado por el artículo 3º, para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016; pero ello no fue así, por cuanto la norma en ninguno de sus segmentos normativos tiene como teleología la eficiencia en el cumplimiento de los mandatos de los precitados artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1769 de 2015 (*Supra 11*) que ordenan el presupuesto de rentas y recursos de capital, los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosiga y el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, para la vigencia fiscal del presente año, sino que contrariamente, a lo ordenado por el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto respecto de las *Disposiciones Generales del Presupuesto* (*Supra 11 y 12*), introduce una regulación permanente y autónoma sobre el plazo para pago de las cesantías definitivas o parciales del personal docente y sobre la sanción moratoria en caso de incumplimiento del plazo perentorio, con lo que contradice el carácter anual que constitucional y orgánicamente se le ha asignado a la ley de presupuesto, v. gr., contradice los artículos: 151 de la Carta Política, según el cual “*el Congreso expedirá la ley orgánica sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones*”; 346 ibídem que manda que “*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*”; 347 ibídem que establece que “*El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva*” y 349 ibídem que dispone 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 Apropriaciones” (Infra 24), y la norma legal orgánica del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en lo referente a las Disposiciones Generales del Presupuesto que “son 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” (Supra 11);

11

21. En otras palabras la disposición demandada decreta una norma autónoma y permanente cuya vigencia va más allá del año 2016, con lo cual quebranta el artículo 11 del Decreto Ley 111 de 1996 por cuanto al ser aquella una disposición general del presupuesto su función debió estar encaminada a posibilitar la ejecución correcta del presupuesto durante 2016; pero, resulta que ello no fue así, pues lo que decretó fue una regulación con vocación de permanencia sobre plazo y sanción moratoria de las cesantías del personal docente que no tiene conexidad alguna con lo decretado por los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1769 de 2015 (Supra 11).

22. De la misma manera, la disposición normativa demandada, excluye a los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la aplicación del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, cuyo contenido normativo es del siguiente tenor literal:

“LEY 1071 DE 2006

(31 de julio)

Diario Oficial No. 46.346 de 31 de julio de 2006

Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.

[...].

ARTÍCULO 5o. MORA EN EL PAGO. *La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*

12

PARÁGRAFO. *En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este”.*

23. En efecto, la disposición acusada al excluir a los docentes de la aplicación del artículo 5 de la Ley 1071 está modificando el plazo, para el pago de sus cesantías parciales o definitivas, y la sanción moratoria por la inobservancia del plazo establecido para ello contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo que reconozca y ordene el pago de la prestación. Esta nueva realidad jurídica significa en otros términos que la disposición normativa del artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 aparta y exceptúa a los docentes oficiales de la aplicabilidad del artículo 5 de la precitada Ley 1071 lo que significa que para ellos se está derogando en forma excluyente esta disposición normativa; mientras que, para el resto de servidores públicos continúa vigente (*Supra* 12).

En otras palabras, la modificación del plazo para el pago de las cesantías definitivas o parciales del personal docente y la sanción moratoria por su incumplimiento, implica la creación de una norma de contenido material, que modifica y deroga el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006, en el entendido que esta modificación y derogatoria tácita solo va a ser aplicable a los docentes

oficiales, para lo cual el legislador de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Art. 11) carece de competencia, pues le está vedado, a través de la ley anual de presupuesto y especialmente de sus disposiciones generales, derogar o modificar legislación sustantiva (*Supra 12*).

24. **En conclusión**, el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 quebranta lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, *por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*, por dos razones: (i) porque decreta una norma de carácter permanente, vulnerando con ello el atributo de la anualidad que debe tener la disposición normativa que hace parte de las disposiciones generales de la ley de presupuesto del año 2016; y (ii) porque, de igual modo, la norma demandada modifica y deroga al mismo tiempo para el personal docente el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, al aumentar el plazo para el pago de sus cesantías parciales o definitivas y modificar el régimen de sanción moratoria cuando se incumpla con el plazo perentorio. Y por estas razones, también vulnera en términos jurisprudenciales los artículos 151, 346, 347 y 349 de la Constitución Política (*Supra 20*), porque cuando las leyes anuales de presupuesto desconocen la legislación orgánica presupuestal, son, a su vez, contrarias a la Carta Política (*Supra 11 y 12*).

25. Por último, Señores Magistrados, es posible que lo expuesto en algún párrafo anterior sea rebatido en el sentido de que la Ley 1071 no es aplicable a los docentes oficiales, ante lo cual arguyo en contra de tal afirmación que (i) el título o epígrafe de la Ley y sus artículos 1 y 2 no dejan duda alguna sobre la aplicabilidad de dicha normatividad a todos los servidores públicos; (ii) el artículo 123 de la Carta Política establece que “*Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios*” y frente a esta disposición constitucional, el artículo 2 de la Ley 1071 en iguales términos dispone que “*Son destinatarios de la presente ley los miembros de*

las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”, es decir los servidores públicos; (iii) el parágrafo 2 del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educación, dispone que “*Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial*”; (iv) el artículo 3 del Decreto 2277 de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, dice que “*Los educadores que prestan sus servicios en entidades oficiales <sic> son empleados oficiales de régimen especial que, una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en este decreto*” y, en igual sentido, el Decreto 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”, en su artículo 1 dice que el objeto del decreto es regular las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, por lo que se confirma que los educadores son servidores públicos y por tal razón son receptores de la normatividad que integra la precitada Ley 1071.

14

B. Fundamentación de la vulneración del principio de unidad de materia legislativa presupuestal (Arts. 11 del Decreto 111 de 1996 y 158 y 169 de la C.P.)

26. De conformidad con la jurisprudencia constitucional citada, la disposición normativa acusada de la Ley 1769 de 2015, “*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 2016*”, desconoce el principio de unidad de materia, porque la norma no tiene una relación de conexidad causal, ni temática, ni teleológica con la materia general propia de la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016 (*Supra 13 y 14*).

27. En efecto, no existe conexidad causal entre la norma demandada y la materia propia de la Ley N° 1769 de 2015, puesto que la Ley Anual de Presupuesto, de conformidad con la incontable jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia legislativa presupuestal, no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de cada una de las partes que la componen, esto es, el presupuesto de rentas, la ley de apropiaciones y las disposiciones generales que sirven para la correcta ejecución del presupuesto y en este caso concreto la disposición acusada hace parte de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto del año 2016 con el agravante de que no está orientada al logro de la ejecución presupuestal, sino al incremento del plazo para el pago y al cambio de la sanción moratoria de las cesantías definitivas o parciales del personal docente oficial, sin que este mandato esté encaminado a procurar una renta o ejecutar un gasto previamente establecido en los artículos 1, 2 y 3 de la citada Ley 1769 de 2015 (*Supra 15*).

15

28. De la misma manera, no existe conexidad temática porque el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 no tiene una vinculación objetiva y razonable con la materia propia de la ley, es decir con el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de apropiaciones para la vigencia de 2016, toda vez que la norma acusada consagra una regla con un contenido ajeno al tema presupuestal al referirse, en primer lugar, a la responsabilidad y obligación que tiene el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de pagar las cesantías definitivas o parciales al personal docente dentro de los sesenta días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que ordena su liquidación y pago y, en segundo término, a la sanción moratoria por el no pago dentro del tiempo estipulado, consistente en el reconocimiento diario de intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, por la suma no pagada; en otros términos, la disposición demandada no tasa un ingreso, ni autoriza un gasto, ni es una herramienta para la debida ejecución del presupuesto de la vigencia fiscal de 2016 y, sí, por el contrario, aumenta el plazo para el pago de las cesantías del personal docente de 45 a 60 días hábiles

y cambia la sanción moratoria por la inobservancia del plazo de “*un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas*” por “*<sic> el reconocimiento, a título de mora en el pago, de intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada*”. en forma permanente, lo que significa en términos reales que las cesantías del personal docente no serán pagadas en adelante de conformidad con la disposición normativa del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, puesto que la norma demandada implica para los docentes una exclusión al crear para ellos, con efectos sustantivos y permanentes, un régimen de pago de cesantías y de sanción diferente, por lo cual vulnera el principio de unidad de materia legislativa presupuestal consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política y el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto [Decreto 111 de 1996] (*Supra 15*).

16

En este orden de ideas, la exclusión que hace la norma demandada de la aplicación de la Ley 1071 de 2006 [art. 5] a las cesantías definitivas o parciales de los educadores oficiales conlleva la derogatoria excluyente de esta última disposición normativa en contra del personal docente y en su remplazo decreta una norma que tiene un contenido normativo autónomo y permanente que afecta el límite temporal de un año propio de la ley anual de presupuesto, en este caso de la vigencia fiscal de 2016, resultando evidente que no tiene relación alguna con la Ley 1769 de 2015 en la cual se incorporó (*Supra 16*) y por ello es claro, insisto, el quebrantamiento de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, toda vez que incorpora en el Presupuesto de rentas y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2016 una materia [plazo y sanción moratoria por pago tardío de cesantías del personal docente] ajena a su contenido y finalidad.

29. La norma demandada tampoco tiene conexidad teleológica con la temática general propia de la Ley 1769 de 2015 por cuanto entre la disposición acusada y el tema general de la ley no existe unidad de propósitos, pues la teleología de la disposición demandada es la modificación del plazo para pagar las

cesantías del personal docente y la reforma del régimen de pago de la sanción moratoria por incumplimiento del plazo establecido en forma perentoria; mientras que, el objetivo que persigue la temática general propia de la ley de presupuesto es la fijación del monto de los recursos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación, la estimación de la cuantía de los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga y de la apropiación de los recursos para atender los gastos para el sostenimiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación, para la vigencia de 2016.

17

30. Además de la falta de conexidad causal, temática y teleológica que acabo de explicar, la disposición normativa acusada también quehrranta las exigencias jurisprudenciales referentes al tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto debidamente explicadas por la Corte Constitucional a partir del estudio de los artículos 346 y 347 de la Carta Política y 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, sobre el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto, porque es una norma que no tiene ninguna conexión temática con el presupuesto, no persigue su ejecución y supera el límite del año 2016, pues dicha norma continuaría vigente en tiempo futuro y por esta misma razón desconoce lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 [Estatuto Orgánico del presupuesto], norma ésta que por ser orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 1769 de 2015, más cuando esta ley por ser de presupuesto no puede modificar o derogar normas sustantivas autónomas y permanentes ajenas a la temática presupuestal y también porque tiene una vigencia temporal solo para el año 2016 y, por ello, el legislador no podía incorporar a la ley la disposición demandada porque ésta modifica y deroga en forma exclusiva para el personal docente el artículo 5 de la Ley 1071 de 1996 y de igual manera porque tiene una vocación de continuidad y permanencia en el tiempo que supera la vigencia fiscal del año 2016, por lo cual transgrede el principio de unidad de materia legislativa presupuestal.

31. **En conclusión**, el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 rompe con el principio de unidad de materia porque dicha disposición normativa, con carácter permanente y autónomo, aumenta el plazo para pagar las cesantías de los docentes y cambia la sanción moratoria cuando se incumple el plazo para el pago, y, además, no tiene relación, ni con el título de la ley, ni con su contenido material cual es el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2016, como tampoco es coherente con la función normativa de las disposiciones generales de la ley de presupuesto, por cuanto (i) su objeto no tiene conexión con la materia presupuestaria propia de la Ley 1769 de 2015; (ii) no tiene la vocación de ejecutar en forma correcta el presupuesto de rentas o el de gastos de 2016; y (iii) supera las limitaciones de tiempo de las normas presupuestales (*Supra* 17).

V. SOLICITUD

De conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, de manera respetuosa, le solicito a la Honorable Sala Plena de la Corte Constitucional que declare la inexecutable del artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, *por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016*, a partir del 24 de noviembre de 2015, fecha de su promulgación, y su publicación en el Diario Oficial N° 49.706.

VI. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Secretaría General de la Corte Constitucional o en los correos electrónicos hectorsanchez5@hotmail.com y hectorsanchez50@gmail.com.

De la honorable Corte Constitucional,


HÉCTOR SÁNCHEZ VEGA
 C.C. N° 6 756 900