D-13055
OK

Bogotá D.C. once (11) de enero de dos mil diecinueve (2019)

CORTE CONSTITUCIONAL
11 ENE 2019
SECRETARIA GENERAL
8:29 am

Honorables
Magistrados y Magistradas
Corte Constitucional
Ciudad

Ref. Demanda de inconstitucional contra el inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018 *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones"*

JOSÉ DAVID RIVEROS NAMEN, mayor de edad e identificado con cédula de ciudadanía 1.136.880.157, en mi condición de ciudadano en ejercicio, presento **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD,** contra el inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018 *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones""* con el fin de que se declare la inexequibilidad de la citada norma, de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política y los fundamentos jurídicos que se presentarán a continuación.

I. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

- Artículo 158 de la Constitución Política de 1991
- Artículo 169 de la Constitución Política de 1991
- Artículo 347 de la Constitución Política de 1991

II. NORMA DEMANDADA

2.1. La norma demandada es el inciso primero 1º del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018 *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones"*, el cual establece:

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

III. FUNDAMENTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

3.1. Parámetros de control de constitucionalidad

La presente demanda se fundamenta en la vulneración del principio constitucional de unidad de materia que debe regir en todos los proyectos que son tramitados en el Congreso de la República, el cual encuentra su sustento en los artículos 158 y 169 de la Carta Política de 1991.

Consecuentemente, la norma en cuestión vulnera el artículo 347 de la Constitución Política, el cual contempla la denominada figura de la ley de financiamiento, como aquella normatividad que permite *"la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados"*, en la ley de presupuesto anual.

Teniendo en cuenta las anteriores normas como el parámetro de control bajo el cual debe la Honorable Corte analizar la constitucionalidad del artículo 115 de la ley 1943 de 2018, en primer lugar se realizará una breve descripción del desarrollo jurisprudencial que los citados contenidos normativos han tenido para posteriormente, analizar -en el caso concreto- la vulneración constitucional alegada.

a. Naturaleza y objeto de la Ley de Financiamiento

La figura de la ley de financiamiento se encuentra contemplada en el artículo 347 constitucional, a través del cual se autoriza al Gobierno Nacional a presentar un proyecto de ley en el que se creen nuevas rentas o se modifiquen las existentes, con el fin de financiar el presupuesto de la nación, en caso en que este contemple mayores gastos a sus ingresos. Así entonces, un proyecto de ley de financiamiento pretende o tiene como objetivo establecer los recursos que permitirán balancear el presupuesto nacional.

La Corte Constitucional en diferentes oportunidades ha analizado normas de esta naturaleza. Particularmente, a través de la sentencia C-015 de 2016, estudió a fondo el objetivo y los contenidos normativos que estas pueden tener. En dicha decisión, el máximo tribunal revisó, en términos generales, la constitucionalidad de disposiciones que contemplan tributos o rentas con una vigencia mayor a la que -aparentemente- sería la estrictamente necesaria para cubrir los gastos del respectivo periodo presupuestal.

En este marco, si bien la Corte admitió que los proyectos de ley sustentados en la facultad del artículo 347 de la Constitución pueden contener tributos que rijan en vigencias futuras más allá de las aprobadas para el Presupuesto General de la Nación, fue enfática en señalar el objetivo y materia de este tipo de leyes. Expresamente estableció:

> *"La Constitución de 1991, contrario a lo que sucedía bajo la Carta anterior, permite que el proyecto de presupuesto se presente desbalanceado, esto es, que los gastos proyectados puedan ser superiores a los ingresos legalmente autorizados. Cuando esta situación se presenta el Constituyente le impone* ***al Gobierno el deber de presentar, por separado, un proyecto de ley creando nuevas rentas o modificando las preexistentes destinadas a financiar el monto de gastos contemplados en la ley de***

apropiaciones, es decir, a cubrir el déficit fiscal. *Proyecto que, a juicio de la Corte, debe presentarse al mismo tiempo con el de presupuesto o dentro del menor término posible,* ***con el fin de que las Comisiones correspondientes puedan tener un conocimiento real y preciso sobre los faltantes existentes y determinar si las nuevas rentas permiten el equilibrio financiero"***

(...)

*"****el propósito de la iniciativa, cual era lograr el equilibrio presupuestal a través de la generación de ingresos, de mecanismos que mejoren el recaudo de las rentas existentes y promoviendo la sostenibilidad fiscal".***

Es evidente que el objetivo de las denominadas leyes de financiamiento -del artículo 347 constitucional- es buscar el equilibrio fiscal del presupuesto de la nación que se encuentre desfinanciado. A través de este tipo de proyectos se podrán establecer, de acuerdo con la jurisprudencia, todas aquellas normas que permitan el mencionado balance, incluso a través de la creación o modificación de rentas.

Así entonces, si bien no todos y cada uno de los artículos contemplados en una ley de financiamiento tiene que crear o modificar en todo o en parte los elementos de un determinado tributo, estos sí deben guardar una coherencia con su objetivo final y por lo tanto, deben pretender -de una u otra manera- generar las situaciones que permitan el equilibrio financiero del presupuesto general de la nación.

b. Principio constitucional de la unidad de materia

El principio de unidad de materia ha sido estructurado por la jurisprudencia constitucional a partir de lo establecido en los artículos 158 y 169 de la Constitución, los cuales establecen:

Artículo 158. *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

Artículo 169. *El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".*

De esta manera, la Corte Constitucional -en línea jurisprudencial reiterada- ha señalado que *"en los procesos de control abstracto de constitucionalidad debe identificarse la materia de la ley y las normas que no se relacionan con ella, pues en caso de presentarse una desconexión entre la materia y las disposiciones individuales de la ley se debe declarar la inexequibilidad correspondiente".*[1]

[1] Corte Constitucional. Sentencia C- 154 de 2016.

Frente al objetivo del principio de unidad de materia, el máximo tribunal constitucional ha establecido:

> *"(...) asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye 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."*[2]

Así entonces, se ha señalado que las leyes deben tener un eje temático, que se encuentra, incluso, enmarcado desde el título de las mismas. Sin embargo, la Corte ha establecido que el principio de unidad de materia no implica que una ley solo pueda versar sobre un único y exclusivo tema, sino que debe existir una conexidad entre todos los contenidos normativos que la conforman.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en establecer que el juicio en relación con principio de unidad de materia ha de ser flexible, en tanto, este se satisface cuando se encuentre una conexidad temática, teleológica, sistemática o causal entre la determinada norma acusada y el resto de la ley.

Los mencionados cuatro criterios de conexidad han sido definidos de la siguiente manera:

- **Conexidad temática**: "*la determinación del núcleo temático con el cuál debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias- o al título de la ley*".

- **Conexidad teleológica**: "*estos mismos instrumentos permiten buscar los fines buscados por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompasan con la disposición acusada.*

- ***Criterio sistemático:*** *se realiza un análisis en conjunto de la normatividad.*

- ***Conexión de tipo consecuencial:*** *se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley*

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2008.

En este marco, se ha señalado que le corresponde al demandante demostrar la no relación entre la norma acusada y el resto de la ley, a través de la identificación de la materia propia de la misma.

3.2. Análisis de constitucionalidad para el caso concreto del inciso 1° del artículo 115 de la Ley 1945 de 2018.

Una vez establecidos y desarrollados los parámetros de control de constitucionalidad para el estudio de la presente demanda, se expondrán las razones por las cuales el inciso 1° del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, vulnera el principio de unidad de materia en el marco de la naturaleza, objetivos y materias de una ley de financiamiento.

3.2.1. Materia de la Ley 1943 de 2018

En primer lugar, resulta indispensable reafirmar que la Ley 1943 de 2018, es una ley de financiamiento en los términos del artículo 347 de la Constitución y por lo tanto, tiene unos objetivos y materias específicas de las que puede tratar, tal como fue expuesto en el acápite anterior de la demanda.

Basta con acudir a la exposición de motivos del entonces proyecto de ley para comprobar que el Gobierno Nacional, lo presentó con base en la facultad establecida en el citado artículo constitucional con el fin de balancear el presupuesto general de la nación para el año 2019 que había sido recientemente aprobado por el Congreso de la República.

En la Gaceta del Congreso No. 933 de 2018, en la cual se publicó la exposición de motivos, se observa:

> *"En este documento se pone a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento que **ha preparado el Gobierno nacional Central, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 347 de la Carta**, y en desarrollo de importantes postulados como el criterio de sostenibilidad fiscal que constituye un instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho (artículo 334); los principios de equidad, eficiencia y progresividad que fundan el sistema tributario (artículo 363); y la búsqueda del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366).*
>
> *(...)*
>
> *Así, por medio del análisis minucioso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, **se logró establecer que, con base en los requerimientos adicionales recibidos durante el trámite de aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2019 en el Congreso de la República, la suma de recursos adicionales requeridos es de $14 billones de pesos**. Esto corresponde a un presupuesto austero, pero que permite la continuación de programas sociales y económicos de vital importancia para la equidad y el crecimiento económico del país.*

(...)

En ausencia de los recursos adicionales provenientes del recaudo obtenido a partir de la Ley de Financiamiento, el país se enfrentaría ante la difícil decisión de elegir entre recortar el gasto público o incumplir con las metas de déficit que impone la Regla Fiscal*. En el primer escenario, se dejaría de atender a una gran cantidad de colombianos en situación de vulnerabilidad. En el segundo, se estaría comprometiendo la estabilidad macroeconómica del país".*

Se evidencia plenamente que la Ley 1943 de 2018, es una ley de financiamiento en los términos del artículo 347 de la Carta Política, lo que implica que su materia principal debe ser el establecimiento de normas que permitan generar un mayor recaudo para lograr un balance en relación con los gastos establecidos en el presupuesto nacional. Tal como lo establece el artículo constitucional, a través de esta norma se busca, con la creación o modificación de tributos, generar un balance financiero en el presupuesto. Así entonces, las normas que conforman una ley de financiamiento como la presente, deben estar dirigidas a este objetivo, siendo este la materia dominante de la ley.

Lo anterior se encuentra reforzado con el título de la ley el cual claramente señala su objetivo: *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones".* Igualmente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 169 de la Constitución, las normas que componen la ley 1943 de 2018, deben estar guiadas con el fin de -en los términos de su propio título- restablecer el equilibrio del presupuesto general.

De esta manera, *prima facie,* resulta al menos constitucionalmente cuestionable que dentro de una ley cuyo objetivo o materia dominante es el establecimiento de mecanismos que permitan generar recaudos que cubran los gastos desfinanciados en el presupuesto nacional, se introduzca un artículo que -contrariamente- aumente aún más los gastos del Estado. Es importante advertir que no se está señalando que por el sólo hecho de que un artículo establezca un gasto se vulnera *per se* la unidad de materia, ya que -como se explicará más adelante- este "gasto" podría darse como una circunstancia consecuencial de otras normas del proyecto. Sin embargo, dicha paradoja sí permite generar una primera duda sobre su constitucionalidad.

3.2.2. Ausencia absoluta de conexidad del artículo 115.

Establecido con plena claridad el objetivo y materia principal de la ley 1943 de 2018, corresponde analizar el contenido normativo del artículo demandado con el fin de establecer -en los términos de la jurisprudencia constitucional- su ausencia de relación con el texto legal en su conjunto.

Resulta pertinente estudiar específicamente cuál es la materia del artículo en cuestión. Como se observa, la norma demandada crea una excepción en favor de 6 entidades del Estado para que no les resulte aplicable el límite al incremento de gastos de personal establecido en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Dichas entidades son: (i) la Defensoría del Pueblo, (ii) la Fiscalía General de la Nación, (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz, (iv) la Contraloría

General de la República, (v) la Procuraduría General de la Nación y (vi) la Auditoria General de la República.

Así entonces, estas entidades y por tiempo indeterminado, tienen la facultad de aumentar sus gastos anuales de personal con plena discrecionalidad. Como se mencionó, resulta, al menos paradójico, y constitucionalmente cuestionable que en una ley de financiamiento se permite que 6 entidades estatales -con un aparato burocrático que en muchas de ellas se mide en miles de funcionarios- puedan sin ninguna restricción aumentar de manera indefinida en el tiempo, sus gastos de personal.

No obstante, la ya establecida contradicción entre el objetivo de la norma y lo pretendido por el artículo demandado, se analizará si éste último tiene alguna conexidad temática, teleológica, sistemática o de tipo consecuencial con el resto de la ley.

En primer lugar, es importante acudir al trámite de este artículo en el transcurso del Congreso de la República para determinar si existió alguna discusión en relación con su conexidad especialmente, temática o teleológica. Así entonces, se evidencia que en el proyecto original presentado por el Gobierno Nacional esta norma no estaba contemplada y por lo tanto, no existe ninguna argumentación en relación a ella.

El artículo fue incluido en la ponencia de primer debate, tal como encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No.1048 de 2018. Sin embargo, dicha ponencia únicamente se limitó a señalar la inclusión del artículo en la tabla de modificaciones, más no hay la más mínima referencia o explicación de su introducción. Tal como se prueba en la citada Gaceta, la propuesta fue introducida por el Senador David Barguil y el representante a la Cámara Christian José Moreno Villamizar. El artículo fue aprobado en las Comisiones Conjuntas y posteriormente, por la Plenarias de cada una de las Cámaras sin ninguna discusión tal como se puede evidenciar en las Gacetas No. 1060 y 1061 de 2018.

Así entonces, tratando de establecer una eventual **conexidad temática o teleológica** del artículo 115 de la ley 1943 de 2018, no resulta posible establecerla acudiendo a los antecedentes legislativos de la norma, ya que en ningún momento los ponentes o los congresistas que votaron a su favor explicaron alguna relación de su contenido con el resto del articulado. Por el contrario, como se ha señalado con anterioridad, esta norma no se ajusta a la materia principal de la ley, sino que parece contradecirla. Es importante señalar que el Gobierno Nacional no contempló este artículo en su proyecto original, lo cual evidencia que este contenido no fue contemplado como necesario o conexo por parte del autor del proyecto.

En relación con una eventual **conexidad sistemática o de tipo consecuencial**, es importante analizar el tipo de entidades a las cuales se le permitirá no cumplir con el limite del artículo 92 de la Ley 617 de 2000, con el fin de -en gracia de discusión- analizar si estos pueden tener alguna relación con el fortalecimiento institucional para generar mayores niveles de recaudos y mejores controles por parte del Estado.

Con este fin resulta ser sumamente ilustrativo lo aprobado en el artículo 114 de la misma Ley 1943 de 2018. Dicho artículo contempla la misma excepción a la aplicación del límite de incremento de gastos de personal pero dirigida a la Dirección de Impuestos y Aduanas

Nacional -DIAN-. Tres elementos indispensable diferencian esta norma con lo contemplado en el artículo 115:

1. Se dirige a la entidad que por esencia, naturaleza y competencia legal le corresponde realizar el recaudo de tributos, investigar posibles evasiones o elusión de impuestos, establecer las liquidaciones, etc.

2. El propio texto del artículo 114 señala que la excepción al limite de gasto de personal se da *"con el propósito de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano asegurando el fortalecimiento continuo de la administración tributaria, aduanera y cambiaria"*.

3. Establece expresamente un límite temporal a dicha excepción consistente únicamente en cuatro años a partir de la vigencia de la ley.

Completamente contrario, a los sucedido con lo establecido en la norma demandada, el artículo 114 tiene plena conexidad consecuencial con el objetivo de la ley 1943 en tanto busca fortalecer a la entidad que por naturaleza debe robustecerse al momento de establecer medidas que permitan asegurar un mayor recaudo con el fin de lograr el equilibrio financiero del presupuesto nacional. Adicionalmente, es la misma norma la que señala el porqué de su existencia en el proyecto ley, lo cual parece que resulta plenamente concordante con el objetivo de la misma.

Por el contrario, las entidades establecidas en el artículo acusado como, por ejemplo, **la Jurisdicción Especial para la Paz, la Auditoria General de la Nación, la Contraloría o la Procuraduría General, no tienen ninguna relación o competencia con asuntos relacionados con la política fiscal y/o aduanera** del país que permita alegar una conexidad sistemática o consecuencial con el resto de la Ley. Si bien se contemplan las entidades de control, estas no guardan ninguna relación con la materia de la Ley. Fortalecer estas entidades, circunstancia que podría ser incluso debatible, en nada mejora los controles del Estado para aumentar su recaudo fiscal.

Por su parte, la Fiscalía General también se encuentra incluida dentro de las entidades a las que hace referencia en el artículo 115. Si bien resultaría posible alegar que esta sí puede tener un grado de conexidad con el fortalecimiento de las capacidades del Estado para combatir la evasión tributaria, tal como parecería ser la intensión con lo establecido en el parágrafo del mismo artículo, no resulta necesario exceptuarla de la limitación del artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Con la creación legal de la dirección especializada contra los delitos fiscales, establecida en el parágrafo del artículo 115, legalmente no es necesario que, adicionalmente, se le permita que por tiempo indefinido dicha entidad puede discrecionalmente aumentar sus gastos de personal para delegadas o direcciones que no tienen relación o competencia sobre delitos fiscales.

En conclusión, el inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, vulnera el principio de unidad de materia, analizado en el contexto de los objetivos de una ley de financiamiento, en tanto la habilitación de una excepción para aumentar los gastos de personal de las

entidades allí referidas no guarda ninguna conexidad temática, teleológica, sistemática o consecuencial con el resto del articulado.

IV. PRETENSIONES

Primera. Que se declare la inexequibilidad del inciso primero 1° del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018 *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones".*

V. COMPETENCIA

De conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política de 1991, la Honorable Corte Constitucional es la competente para estudiar la presente demanda.

VII. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la Carrera 18 No. 91-13 de la ciudad de Bogotá.

Correo electrónico jose.riveros@riverosconsulting.com

De los honorables magistrados y magistradas,

JOSÉ DAVID RIVEROS NAMEN
C.C. 1.136.880.157

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en La Secretaría General de la Corte Constitucional, por José David Riveros Namen **quien se Identificó con la C.C. No.** 1136 880157 **de** Bogotá **y/o Tarjeta Profesional No.** _____

Bogotá D.C., 11 enero 2019

Quien Firma

Quien recibe Secretaría General