

Sentencia C-386/14

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL PRESIDENTE PARA REESTRUCTURAR PLANTA DE PERSONAL DE CONTRALORIA GENERAL Y EL DAS EN LIQUIDACION- Se desconocen principios de consecutividad y de identidad flexible exigidos de todo proyecto de Ley/FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL PRESIDENTE PARA REESTRUCTURAR PLANTA DE PERSONAL DE CONTRALORIA GENERAL Y EL DAS EN LIQUIDACION- Vulneración del principio de unidad de materia

Como producto de los análisis realizados, la Corte encontró que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 fue introducido al texto del proyecto antecedente durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República, razón por la cual, teniendo en cuenta que el primer debate adelantó en forma conjunta ante las comisiones económicas de las dos cámaras, esta norma solo surtió dos de los cuatro debates que conforme al artículo 157 superior son necesarios para la aprobación de un proyecto de ley. En tal medida, se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, lo que causa la inexecutable de dicha norma. Paralelamente, esta corporación constató también la vulneración del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la carta, en la medida que la norma acusada y su contenido se apartan diametralmente de la temática prevalente en todas las demás disposiciones que integran esta ley, lo que así mismo implica contrariedad con el texto superior y justifica su expulsión del ordenamiento jurídico

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Rigor en el juicio al examinar demanda no puede convertirse en un método tan estricto que haga nugatorio el derecho de los ciudadanos

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS- Procedimientos no son un fin en sí mismos, sino que se justifican en atención a la existencia de otros altos propósitos de interés público

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-

Aplicación en la interpretación de reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes

LEY-Vicios de forma

Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN DEBATE PARLAMENTARIO-Determinación si vicio de procedimiento genera inconstitucionalidad o se trata de una irregularidad irrelevante

FORMACION DE LA LEY-No toda vulneración de una regla acarrea ineluctablemente la invalidez o inconstitucionalidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Contenido y alcance/**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-**Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No se vulnera con la introducción de modificaciones en tanto se preserve la unidad temática de la iniciativa/**PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-**No se incumplen por la inclusión de modificaciones o adiciones bajo la forma de artículos nuevos sobre asuntos previamente debatidos

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-Criterios para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo

La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que: “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo

previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance/**PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-**Contenido y alcance/**TITULO DE LAS LEYES-**Debe corresponder al contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Elemento de análisis para determinar las relaciones de conexidad entre las disposiciones de una ley

Por virtud de tal principio, el Congreso debe (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

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Violación constituye un vicio de carácter material que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios de conexidad

Ha indicado la Corte que (i) la conexidad temática responde a la vinculación objetiva y razonable entre el asunto sobre el que versa una ley y aquel de una disposición suya en particular, sin que ello signifique “simplicidad temática”, toda vez que la ley puede referirse a varias materias, siempre y cuando exista entre ellas ese modo de vinculación; (ii) la conexidad teleológica tiene que ver con la identidad de los objetivos de una ley y los contenidos de cada una de sus normas, de manera que en conjunto se dirijan a un mismo propósito o destino; (iii) la conexidad causal se traduce en la afinidad que la ley y sus disposiciones deben encontrar con los motivos o las razones que dieron lugar a su expedición, y (iv) la conexidad sistemática se refiere al enlace y la coherencia existente entre todas y cada una de las normas de una ley, de tal forma que constituyan un cuerpo ordenado que manifiesta e imprime una racionalidad interna.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Implicaciones/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad

Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

Referencia: expediente D-9896

Demanda de inconstitucionalidad contra unos segmentos del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, “*Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013*”.

Demandante: George Zabaleta Tique

Magistrado ponente:
ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40-6 y 242-1 de la carta política, el ciudadano George Zabaleta Tique presentó acción pública de inconstitucionalidad contra unos segmentos del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, “*Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013*”, norma que otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para realizar distintas modificaciones en la planta de personal de la Contraloría General de la República, en relación con su Planta de Temporal de Regalías y con cargos provenientes del Departamento Administrativo de Seguridad DAS (en liquidación).

Al decidir sobre la demanda inicial, el entonces Magistrado sustanciador consideró que ésta no cumplía los requisitos formales exigidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, razón por la cual mediante auto de septiembre 26 de 2013 la inadmitió. Luego de analizar el escrito subsiguiente, con el que el actor procuró corregir la demanda, por auto de octubre 21 de 2013 la admitió, solicitándose a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que enviaran en ejemplares originales o copias auténticas las Gacetas del Congreso en las que constara el trámite cumplido por el proyecto que vino a convertirse en la Ley 1640 de 2013, y particularmente su artículo 15.

Esas solicitudes fueron respondidas mediante oficios de octubre 31 de 2013, del Secretario General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República; S.G. 1220 de noviembre 5 de 2013, del Secretario General de esa corporación legislativa y S.G. 2-3305/2013 de noviembre 6 de 2013, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes.

Se ordenó comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República. De la misma manera, se informó a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, y se invitó al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo de la Función Pública, al Departamento Administrativo de Seguridad en proceso de Supresión, a la Contraloría General de la República, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a las facultades de derecho de las Universidades Externado de Colombia, del Rosario, Pontificia Javeriana, de Los Andes, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda y de la Sabana, en Bogotá, al igual que a las de Antioquia, Industrial de Santander y del Norte, para que emitieran su opinión sobre el asunto de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de actuaciones y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, perteneciente a la Ley 1640 de julio 11 de 2013, publicada en el Diario Oficial N° 48.848 de julio 11 de 2013, subrayando lo impugnado:

“ARTÍCULO 15. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria.

Los costos de las modificaciones no superan las apropiaciones aprobadas con excepción de la incorporación de la Planta del DAS en Liquidación, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público situará los recursos correspondientes que se encuentran presupuestados en la Entidad en Liquidación.”

III. LA DEMANDA

1. Considera el actor que los segmentos acusados del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, por el cual se confirieron en este caso facultades extraordinarias al Presidente de la República según lo previsto en el artículo 150 numeral 10° de la carta política, desconocen (i) los regímenes general de carrera administrativa y el especial de la Contraloría General de la República; (ii) la competencia de configuración administrativa del Estado en cabeza de legislador; (iii) el trámite adelantado en las respectivas cámaras legislativas, y (iv) el principio de unidad de materia, vulnerando de esta manera los artículos 4°, 125, 150, 157, 158, 189 y 268 de la Constitución Política.

Indica en este orden que las facultades conferidas al Presidente de la República vulneran no solo la Constitución, sino también la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 268 de 2000, pues se “mezcla sin ningún fundamento tres regímenes de carreras que son la carrera especial, la planta temporal de regalías y la planta del D.A.S.”, los cuales tienen características diferentes y contradictorias “al punto que se excluyen, porque la carrera administrativa está ligada a la permanencia del control fiscal, a su turno la nómina temporal de regalías, es lo

más opuesto a la permanencia del control fiscal, así también la planta del D.A.S. fue dispuesta para fines distintos, de la rama ejecutiva, la cual tenía a su vez tres tipos de carreras”.

Adicionalmente, manifiesta que tales facultades no fueron precisas sino vagas, al carecer de parámetros claros para la fusión de plantas que se regulan por diversos estatutos legales, es decir, no señaló *“cuál va ser la fusión que va a hacer el Presidente y de qué manera va a realizar la fusión, si tiene facultad para suprimir, modificar o aumentar cargos, si va a respetar la carrera especial”*, lo que significa que el Ejecutivo a su *“real saber y entender”* podrá cambiar las condiciones de los cargos o realizar una restructuración total, violando las normas de la carrera especial de la Contraloría General de la República (Decreto – Ley 268 de 2000) y la competencia legislativa (sentencias C-074 de 1993, C- 1316 y C-1374 de 2000 y C-401 de 2001).

Explica por otro lado que la norma demandada fue incluida en la Plenaria de la Cámara de Representantes, siendo que como asunto nuevo debió ser debatida en la Comisión Primera y de igual forma, *“por tratarse de las facultades extraordinarias como tema nuevo y adicionado, debió nuevamente debatirse en la comisión respectiva de la Cámara y dicha deliberación y análisis no debía posponerse o eliminarse”* (sentencias C-539 de 2008 y C-490 de 2011).

Finalmente, alega la vulneración del principio de unidad de materia puesto que el artículo demandado tiene un propósito distinto al presupuestal, cual es la restructuración de la Contraloría General de la República al incorporar cargos del D.A.S a dicha entidad, así formalmente se haya establecido el traslado a su presupuesto de unos recursos de la entidad en liquidación (sentencias C-490 de 2011, precitada y C-634 de 2012)

2. En la corrección de su demanda, el actor profundiza la argumentación inicial en torno a los principios de consecutividad, unidad de materia y carrera administrativa, los que interrelaciona con las facultades extraordinarias que se conceden al Presidente de la Republica, apoyado en jurisprudencia de esta corporación.

Advierte que la norma acusada eludió parte fundamental del proceso legislativo por cuanto *“se introdujeron las facultades extraordinarias en el último debate cuando en los anteriores debates no se había dado las mayorías exigidas por el artículo 150 de la C.P., se incluyen facultades extraordinarias incluyendo un tema que nada tenía que ver con el tema de la ley anual de apropiaciones, introduciendo lo que coloquialmente se conoce como un mico en la ley demandada, entrando en un punto totalmente divergente”*.

Señala que pese a que la norma acusada advierta que el presupuesto de la Contraloría General de la República no sufre afectación con el traslado de servidores del D.A.S. en liquidación, es visible que ella tiene por objeto la restructuración de su planta global, tema distinto al predominante dentro de la

Ley 1640 de 2013, que busca la obtención de recursos y disposición de rentas públicas, los cuales por diferencias en la conexión sistemática y teleológica, no pueden ser tramitados en un mismo proyecto de ley.

Por último, insiste en la imposibilidad de fusionar cargos de carreras administrativas diferentes y de libre nombramiento y remoción, cuando en virtud del principio del mérito, las funciones asignadas y el régimen de la Contraloría General de la República, los empleos del D.A.S. y de la Panta Temporal de Regalías, deben ser de carrera y de carácter permanente.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron estas intervenciones:

4.1. Del Departamento Administrativo de Seguridad DAS (en proceso de supresión)

El director de esa entidad, solicitó declarar exequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, precisando que por razones de competencia, las consideraciones expuestas se refieren únicamente a los aspectos relevantes para el D.A.S.

Previa explicación detallada de los fundamentos y los trámites que llevaron a la supresión de esa entidad en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 para modificar la estructura de la administración pública, estima que la norma acusada lejos de vulnerar el principio general de carrera administrativa, consagrado en el artículo 125 superior, se aviene a lo dispuesto en la sentencia C-098 de 2013, según la cual *“el proceso de supresión del D.A.S. se ajustó a los preceptos constitucionales y legales, y procuró la protección de los derechos adquiridos, la estabilidad laboral y el debido proceso de los servidores en carrera cuyos cargos fueron suprimidos, a través de la incorporación a entidades afines en cargos escalafonados y de la indemnización de perjuicios, según el caso”*.

Agrega que, por el contrario, la disposición que se censura, fundada en la citada Ley 1444 de 2011, coadyuva la culminación del proceso de supresión de la entidad, procurando minimizar el impacto que hubiera generado la decisión de proceder al retiro masivo de funcionarios, aunado a que la Comisión Nacional Servicio Civil, C.N.C., ha participado con la expedición de los certificados de incorporación en carrera.

Bajo este contexto, afirma que tampoco se vulnera la carrera especial de la Contraloría General de la República, ya que *“el hecho que las funciones y el tipo de carrera del DAS y la Contraloría hayan sido diferentes, no vuelve inconstitucional la norma acusada como lo pretende hacer ver el demandante, por cuanto han sido los estudios técnicos los que han soportado la necesidad de incorporar algunos funcionarios del DAS, de acuerdo a las necesidades de la*

Contraloría”, situación que por consiguiente no produce modificación que conculque los derechos de carrera de los funcionarios de la entidad receptora.

En conclusión, observa que la norma que ataca el actor constituye una herramienta fundamental para que el Gobierno Nacional pueda culminar el proceso de liquidación del DAS, próximo a expirar, la cual contribuye a la aplicación de sus principios orientadores del derecho al trabajo que goza de especial protección por parte del Estado.

4.2. Departamento Administrativo de la Función Pública, D.A.F.P

Una abogada en representación de la entidad, pide a la Corte se declare inhibida de emitir pronunciamiento de fondo en relación con la violación del principio de consecutividad. En cuanto a la vulneración del principio de unidad de materia e imprecisión de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, solicita la exequibilidad de los apartes demandados, con base en las siguientes consideraciones:

(i) Tanto en su escrito inicial como en el de corrección, el actor reduce su exposición a una transcripción de la sentencia C-208 de 2005 a partir de la cual realiza afirmaciones y conclusiones que distan mucho de las exigencias que conforme a la jurisprudencia deben cumplirse para estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad y sin respaldo documental alguno que permita generar siquiera una duda razonable.

(ii) La regulación expresa contemplada en el artículo demandado sobre costos de apropiaciones y situación de recursos presupuestados del D. A .S. en liquidación, guarda necesaria relación con las facultades extraordinarias toda vez que el objeto de la ley que lo contiene es de orden presupuestal.

(iii) El precepto atacado es preciso en determinar y delimitar las materias y los objetivos de las facultades extraordinarias del Presidente de la República, al ser conferidas expresamente para *“modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria”*, además de que para el desarrollo de las mismas se contemplan aspectos de carácter presupuestal y, además, se establece un término para su ejercicio.

4.3. Contraloría General de la República

Un abogado adscrito al Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Jurídica de ese organismo de control fiscal, solicita declarar exequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 o, en su defecto, proferir decisión inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda.

En relación con la vulneración del principio de consecutividad, estima que a la Contraloría General de la República no le corresponde analizar el trámite de la ley adelantado en el Congreso de la República, el cual debe ser certificado por esa corporación legislativa.

Seguidamente, con fundamento en el artículo 158 constitucional, expresa que los apartes demandados se refieren a apropiaciones y situación de recursos presupuestados, que por sus fines guardan relación directa con el tema principal desarrollado por la Ley 1640 de 2013, ajustándose de esta manera al principio de unidad de materia.

En cuanto a la supuesta imprecisión de las facultades extraordinarias del Presidente de la República, observa que éstas fueron solicitadas al Congreso para *“facilitar trámites de depuración y consolidación que implica primero la elaboración de la planta a incorporar de cargos del DAS en tanto que el proceso conllevaba una homologación de cargos y remuneraciones que permitiera garantizar los derechos adquiridos de los funcionarios a vincular provenientes del DAS en liquidación”*, y respecto a la Planta Temporal de Regalías, para otorgar *“la entrega de los mismos derechos de remuneración que corresponden a la planta ordinaria y no como el establecimiento de una sola planta que variara las características de cada una de ellas”*, por causa del establecimiento de presupuestos bianuales (Acto Legislativo 5 de 2011), de forma que se garantizara la fuente de financiación.

Para la Contraloría, el artículo acusado *“no modificó los derechos de carrera administrativa de la planta ordinaria ni le estableció derechos de carrera a la planta temporal dada su naturaleza”*, además de que, conforme a los parámetros trazados por las sentencias C-830 de 2001 y C-366 de 2012, dicha ley determina y delimita los objetivos y fines de las facultades conferidas. En otras palabras, considera que no se modifica el régimen general de carrera administrativa ni el especial de la entidad, puesto que *“lo único que se hizo con las facultades fue precisar que dado el régimen de temporalidad de la planta no le era dable aplicar el régimen de carrera administrativa para la planta temporal de regalías”*.

Finalmente, con base en el artículo 2.3 del Decreto 2067 de 1991 y la sentencia C-831 de 2002, resalta que la demanda *“no cumple con los mínimos argumentativos requeridos”* pues el actor se limita a realizar apreciaciones en lugar de exponer las razones por las cuales se infringe la carta política.

4.4. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Dos profesores designados por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de esa universidad, presentaron un concepto técnico en el que solicitan que se declare la inexecutable de los segmentos acusados del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013. Previa verificación sobre la procedencia de la acción pública y

sobre el contenido de los principios de unidad de materia y de consecutividad, encuentran que:

(i) La Ley citada es *“inequívoca”*, al tratar asuntos del presupuesto general de la Nación, salvo lo acusado que *“no tiene relación alguna con el núcleo temático de la ley, ni con su objeto, ni con alguna de sus disposiciones, no existiendo un punto siquiera accidental que permita relacionarlos entre sí, pues se trata de una restructuración de planta de personal”*.

(ii) El precepto reprochado carece de conexidad causal y teleológica con el restante articulado de esta ley puesto que los temas tratados por esta (programación, elaboración, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto y definición del gasto público) son ajenos a los fines de este artículo, el cual tampoco forma parte del conjunto de normas que regulan el presupuesto para la vigencia fiscal de 2013.

(iii) Carece de validez que *“la plenaria de alguna de las cámaras en último debate introduzca al proyecto que es presentado a su consideración, texto o artículos nuevos, que no hubiesen sido tratados en los debates previamente adelantadas”*, lo cual sucedió en el caso objeto de estudio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto N° 5717 de febrero 10 de 2014, el supremo director del Ministerio Público solicita a la Corte que *“declare INEXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, por el cargo analizado”*.

Con indicación de su origen en el Proyecto de Ley Número 304/2013 Cámara – 252/2013 Senado, estima que el precepto acusado vulnera los principios de consecutividad y de unidad de materia, por cuanto esta ley tiene por objeto adecuar disposiciones tributarias, dar cumplimiento a acuerdos gremiales, asignar recursos a sectores de la economía e incluir operaciones para la correcta ejecución del presupuesto en algunas entidades, que no son los temas sobre los que trata el artículo demandado. De otro lado, señala que esa norma no cumplió con el trámite requerido en ambas cámaras del Congreso.

Observa que, se trata de un tema nuevo que *“no fue objeto del primer y el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir, ni en la Comisión Constitucional Permanente ni en la Plenaria de esa Corporación, tampoco en la Comisión Constitucional del Senado de la República, y con tales omisiones se desconocieron los requisitos establecidos en el artículo 157 Superior, núm.2, sobre el trámite de una disposición en un proyecto de ley de la República, con más exactitud el relativo al principio de consecutividad”*.

Considera entonces inaceptable que las facultades extraordinarias del Presidente de la República hayan sido incluidas en la ponencia para segundo debate y en el pliego de modificaciones del Senado de la República, cuando es requisito que se produzcan en una y otra cámara legislativa, de manera que su debate y aprobación se surta primero en la Comisión Constitucional y posteriormente en la Plenaria de cada Cámara, conforme a los parámetros establecidos en los artículos 157-2 y 150-10 de la Constitución Política.

Por último, destaca que la consagración de las limitaciones de facultades presidenciales, *“busca el fortalecimiento del Congreso y del principio de separación de poderes; la ampliación y afirmación del principio democrático y la expansión del principio de reserva de ley”* (Cfr. C-057 de 2003 y C-151 de 2004), lo que torna innecesario examinar el principio de unidad de materia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4°, de la carta política, la Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, pues se trata de la acusación contra un precepto de una ley.

Segunda. Lo que se debate

2.1 El actor solicita a la Corte declarar la inexecutable de unos apartes del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, relacionados con la introducción de ajustes en la estructura de la planta de personal de la Contraloría General de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, no obstante que los fines de esa ley se encuentran encaminados únicamente a efectuar modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013.

Advierte que el legislador se apartó del trámite regular de la ley en el Congreso, al no respetar los principios de consecutividad y de unidad de materia, desconociendo los límites de configuración legislativa, y transgredió los regímenes general y especial de la carrera administrativa, de origen constitucional, aplicables a la Contraloría General de la República.

2.2. Las entidades públicas intervinientes vinculadas con dicha planta de personal, abogaron por la executable de los apartes demandados a partir de la procedencia de las facultades extraordinarias. No obstante, la Contraloría General de la República y el D.A.F.P. estimaron también la declaratoria de inhibición, por no cumplir la demanda los requisitos de admisión que la ley y la jurisprudencia de la Corte han establecido.

A su turno, la Universidad del Rosario y el Procurador General de la Nación, consideraron inexecutable el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, por quebrantar los principios de consecutividad y de unidad de materia.

Tercera. Consideraciones previas. Aptitud sustantiva de la demanda

3.1. La Corte debe establecer si en la presente causa debe o no proferirse decisión de fondo, a partir de lo expresado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Contraloría General de la República en cuanto a la posible ineptitud sustantiva de la demanda.

3.2. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos que razonablemente deben contener las demandas de constitucionalidad, para su admisión¹. Según lo allí indicado, es imperativo señalar con claridad las normas que son censuradas como inconstitucionales, al igual que la preceptiva superior que se tilda de infringida y explicar las razones por las cuales se estima que las primeras violan o desconocen la segunda.

Otra parte fundamental de los indicados requisitos es la formulación de cargos de inconstitucionalidad contra las normas demandadas, con la sustentación de las razones por las cuales el ciudadano demandante advierte que aquéllas contrarían la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia de esta corporación ha sido constante² en requerir que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser **claros**, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; **ciertos**, en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; **específicos**, en la medida que precisen la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; **pertinentes**, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y **suficientes**, por cuanto deben ser expuestos todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio, que despierten duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

La adecuada presentación del concepto de violación permite a la Corte desarrollar su función de defensa de la Constitución en debida forma, en tanto delimita el campo dentro del cual se efectuará el respectivo análisis de constitucionalidad, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando así un fallo inhibitorio³.

¹ C-131 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

² Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-980 de 2005 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

³ C-1052 de 2001, precitada.

Esta carga mínima que debe exponer el ciudadano, resulta indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad, no obstante la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de inexecuibilidad. De no atenderse dicho presupuesto podría generarse la inadmisión de la demanda, su posterior rechazo de no subsanarse, o un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del escrito con el que se pretende incoar la acción, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional, para poder proferir un pronunciamiento de fondo⁴.

Sobre este tema, ha expuesto la Corte⁵ que *“la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”*.

3.3. Con todo, esta Corte también ha indicado que en observancia del *principio pro actione*, la exigencia de los requisitos formales para la presentación de una demanda, no debe tener tal rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano, debiendo propender la corporación hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio, por lo cual la duda debe resolverse a favor del actor.

A este respecto, en la sentencia C-978 de diciembre 1° de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva)⁶, se explicó (no está en negrilla en el texto original):

*“No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que **debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria**, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte⁷. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado⁸; en tal medida, ‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda **no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho***

⁴ C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, precitadas.

⁵ C-1052 de 2001, precitada.

⁶ Reiterada en tiempo más reciente mediante la sentencia C-533 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁷ “Corte Constitucional, sentencia C-012 de 2010.”

⁸ “Corte Constitucional, sentencia C-814 de 2009.”

reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”⁹”

3.4. Sintetizado lo anterior, la Corte Constitucional encuentra que contrario a lo afirmado por el D.A.F.P. y el ente de control fiscal, la demanda bajo análisis sí es idónea para propiciar fallo de fondo, una vez precisados los cargos de imputación con la corrección efectuada en término.

Así aun cuando el actor en el escrito inicial expresó de manera demasiado breve las razones de inconstitucionalidad del precepto atacado, lo que condujo a la inadmisión y posterior corrección de su demanda, se observa que los elementos de censura, ampliados y especificados con la jurisprudencia sobre los principios constitucionales que le sirven de apoyo, sustentan suficientemente las razones de reparo y generan una duda razonable sobre la exequibilidad de los apartes normativos acusados a partir de los fines de la Ley 1640 de 2013, expresados en su título, *“Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2013”*, lo que contrastado con los propósitos del artículo 15, arroja como resultado la necesidad de realizar el estudio de constitucionalidad propuesto en la demanda.

En otras palabras, el escrito modificadorio de la demanda no solo reúne los requisitos formales y de fondo exigidos por el Decreto 2067 de 1991, sino también, de manera explícita, los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia, planteamientos que satisfacen las exigencias para provocar un análisis por la Corte, al identificar el texto acusado y esbozar los cargos, con potencialidad de generar esa duda razonable sobre su exequibilidad.

De otra parte, resulta desproporcionado y gravoso trasladar al administrado la carga de aportar toda la documentación que, para el caso concreto, sustente el imbricado trámite legislativo, cuando las explicaciones y razones indicadas en sus escritos, permiten propiciar de esta corporación un primer juicio, dando como resultado la admisión de la demanda, y por contera, el ejercicio de la potestad judicial de solicitar a las autoridades competentes el acervo que se requiere para el ejercicio constitucional pedido.

Por lo anterior, en desarrollo del precitado principio *pro actione*, la Corte emprenderá el estudio de esta demanda.

Cuarta. Problema jurídico

4.1. Encauzadas las objeciones formuladas por el actor, corresponde a la Corte resolver lo siguiente: *¿Las facultades extraordinarias conferidas en este caso al Presidente de la República dentro de una ley cuyo principal objeto es la modificación del Presupuesto General de la Nación, cumplieron el debate legislativo y reglamentario, y se ajustaron a la temática allí dispuesta?*

⁹ “Corte Constitucional, sentencia C-480 de 2003.”

Esta corporación debe determinar entonces si el trámite legislativo del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, resultado del Proyecto de ley número 304 de 2013 Cámara, 252 de 2013 Senado, *“por el cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013”*, presentado por el Gobierno Nacional, satisfizo las exigencias de los artículos 157 y 158 constitucionales y del Reglamento del Congreso.

4.2. Antes de proseguir, y teniendo en cuenta que al menos uno de los cargos formulados, el atinente al presunto desconocimiento del principio de consecutividad, tiene que ver con aspectos relacionados con el proceso de formación de la ley, es necesario recordar que conforme a lo previsto en el artículo 242 superior, numeral 3° *“Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”*.

Sin embargo, la Sala verifica que esta acción sí fue ejercida en tiempo, toda vez que la Ley 1640 de 2013 fue publicada en el Diario Oficial N° 48.848 de julio 11 de 2013 y esta demanda de inconstitucionalidad se interpuso en septiembre 6 siguiente. En consecuencia, resulta viable proceder al análisis solicitado.

4.3. De otra parte, cabe anotar que en caso de constatar la Corte la infracción de los preceptos de consecutividad y unidad de materia a que se ha hecho referencia, no resultaría indispensable abordar los otros cargos de la demanda, entre ellos el referente a la presunta vulneración de las normas sobre carrera administrativa general y especial de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, esta Sala se concentrará inicialmente en el estudio de estos temas: (i) el principio de instrumentalidad de las formas; (ii) los principios de consecutividad e identidad flexible en el debate legislativo, y (iii) la unidad de materia que debe existir en el contenido de las leyes. Con esos criterios avocará el análisis de constitucionalidad sobre el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

Quinta. Importancia de las formas dentro de una sociedad democrática y principio de instrumentalidad de las formas. Reiteración de jurisprudencia

5.1. Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha reconocido que la observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigencia de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado democrático y social de derecho, y consecuentemente ha velado por su recta aplicación y acatamiento. En este sentido, es claro que una ley tendrá que ser declarada inexecutable, y cualquier otro acto normativo o dispositivo del Estado deberá ser excluido del ordenamiento jurídico si, independientemente de su contenido, y aún en casos en que fuere evidente la conformidad constitucional de aquél, esa norma o acto ha sido expedido al margen de los procedimientos específicamente previstos para ello, o pretermitiendo alguna de las etapas que conforme al mismo resulten obligatorias.

Naturalmente, lo dicho no implica que la Constitución o esta corporación prohíjen un sistema estrictamente formalista, pues por el contrario, es el mismo texto superior el que reconoce y establece a todos los niveles la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades (art. 229), y contempla la posibilidad de subsanar, bajo determinadas condiciones, algunos de los vicios de procedimiento en que podría haberse incurrido durante el trámite de formación y aprobación de una norma (art. 242).

Por su parte, este tribunal ha resaltado en todo momento el llamado principio de instrumentalidad de las formas¹⁰, a partir del cual se entiende que los procedimientos no son un fin en sí mismos, sino que se justifican en atención a la existencia de otros altos propósitos de interés público (entre ellos la seguridad jurídica, el debido proceso, la transparencia, la participación o el respeto a la voluntad de las mayorías, entre otros). En esa misma línea, y más allá de la posibilidad de corregir o subsanar ciertos defectos de trámite, ha señalado que no toda irregularidad procedimental justifica la fulminante inexecutable de una norma jurídica, sino sólo aquellos errores que afecten de manera importante alguno de los principios y derechos que sustentan la existencia de tales reglas y procedimientos.

5.2. Según la jurisprudencia relacionada con la materia¹¹, los vicios en la formación y aprobación de las leyes, originados en la inobservancia de las ritualidades previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992, son aquellas irregularidades en que se incurre durante el trámite legislativo, por omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el ordenamiento jurídico, afectándose parcial o definitivamente la eficacia y validez de aquéllas.

En la sentencia C-501 de mayo 15 de 2001 (M. P. Jaime Córdoba Triviño)¹² la Corte Constitucional explicó que los referidos yerros se relacionan con la inobservancia de requisitos externos o ritualidades durante el trámite de aprobación de una ley, indicando (no está en negrilla en el texto original):

“Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las

¹⁰ Cfr. C-737 de 2001, C-1039 de 2004 y C-131 de 2009, entre muchas otras.

¹¹ Cfr. C-865 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett) reiterada en el fallo C-578 de 2002 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otros.

¹² Reiterada, entre muchas otras, en la sentencia C-131 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

disposiciones legales. *No se analiza, en este caso, la regla de derecho contenida en la disposición acusada, pues el examen que debe efectuar este Tribunal consiste sólo en verificar si se cumplieron en debida forma todas las etapas del proceso legislativo.”*

5.3. La relevancia constitucional de este tipo de irregularidades radica en que su materialización constituye un verdadero desconocimiento del texto superior, pues es este el que señala los requisitos que deben cumplirse en los debates suscitados en el Congreso. Al respecto, en el fallo C-473 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) se señalaron algunos de los requisitos cuya infracción puede afectar la validez del trámite legislativo, destacándose:

- (i) la verificación del número mínimo de congresistas que deben estar presentes para la deliberación y la adopción de decisiones (art. 145 Const.);
- (ii) las mayorías necesarias para decidir, salvo que la propia Constitución consagre una diferente (art. 146 ib.);
- (iii) el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias (art. 157 ib.);
- (iv) la publicidad de los asuntos que serán sometidos a debate, para garantizar la participación efectiva de los integrantes de cada célula legislativa (art. 157 ib.);
- (v) el período mínimo que debe mediar entre los debates para garantizar que las decisiones sean producto de una “*reflexión ponderada*” (art. 160 ib.);
- (vi) la votación como conclusión del debate (art. 157 ib.).

5.4. Este tribunal también ha puntualizado¹³ que al realizar el análisis de la intensidad de una irregularidad, acaecida durante el trámite de aprobación por el Congreso, debe considerarse:

“(i) Si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley.

(ii) En caso de que la irregularidad represente un vicio, si existió o no una convalidación del mismo durante el trámite legislativo respectivo.

¹³ Sentencias C-473 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-370 de 2004 (Ms. Ps. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis) y auto A-170 de 2003 (M. P. Álvaro Tafur Galvis)

(iii) Si el trámite no fue convalidado, analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsane el defecto observado.

(iv) De no acontecer alguno de los anteriores supuestos, si es posible que ella misma los subsane en el pronunciamiento, respetando siempre el principio de razonabilidad.”¹⁴

Bajo esos lineamientos la Corte debe verificar la transparencia en el proceso de aprobación de las leyes, pues las formas y procedimientos establecidos para ello, resultan ser esenciales para asegurar la voluntad democrática¹⁵ en el trámite legislativo, sin que ello pueda considerarse un indebido culto al ritualismo.

5.5. Ahora bien, es cierto que no toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del *principio de instrumentalidad de las formas*, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo¹⁶, claro está, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático.

Para determinar la trascendencia de un vicio en el procedimiento legislativo se debe contextualizar la situación en la cual se presentó el defecto, pues no toda irregularidad conlleva la afectación de aspectos sustanciales, luego no da lugar a la invalidez de una norma, tal como se explicó en la sentencia C-473 de 2004 ya referida (no está en negrilla en el texto original):

“Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta corporación ha señalado que ‘lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.’¹⁷

Por ello, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores

¹⁴ C-131 de 2009, precitada.

¹⁵ Cfr. C-816 de 2004 (Ms. Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes).

¹⁶ Cfr. sentencia C-737 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁷ “Corte Constitucional, C-760 de 2001, precitada.”

sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas.”

Según la jurisprudencia, los vicios formales con virtualidad suficiente para causar la inexecutable de una ley, definidos como de carácter sustancial, se caracterizan porque: (i) vulneran algún importante principio o valor de carácter constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la carta política¹⁸.

Con todo, pueden existir entonces irregularidades que no tengan la entidad para configurar un verdadero vicio, bien porque (i) se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, o por cuanto (ii) fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó la formación de la ley¹⁹.

Sexta. Los principios de consecutividad e identidad flexible. Reiteración de Jurisprudencia

6.1. De manera reiterada, la Corte ha enseñado que las reglas previstas en el ordenamiento constitucional y orgánico para el debate en las cámaras legislativas, constituyen el instrumento eficaz de deliberación democrática que garantiza el principio de mayoría y la efectiva protección de los derechos de las minorías políticas.

A partir de la Constitución de 1991, los principios de consecutividad e identidad flexible o relativa conforman las normas que rigen el proceso de formación de las leyes. El primero *“exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”*²⁰. El segundo *“supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios’, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.”*²¹²².

¹⁸ C-473 de 2004 precitada.

¹⁹ Cfr. C-737 de 2001, precitada.

²⁰ Cfr. C-940 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver además C-044 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-801 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño; C-1056 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; C-333 de 2010 y C-240 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; C-490 de 2011 y C-537 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-894 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-015 de 2013, M. P. Mauricio González Cuervo; C-274 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa, entre muchas otras.

²¹ *“Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia, la Corte consideró que el principio de identidad ‘(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aún menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las*

En relación con estos dos parámetros, dado que existe entre ellos una íntima relación, al punto que en ocasiones son fácilmente confundidos, es pertinente recordar que mientras que el principio de *consecutividad* se refiere específicamente al hecho de que la materia o tema de la que tratan las disposiciones aprobadas haya estado presente a lo largo de los cuatro debates previstos en la norma superior, el de *identidad flexible* es el que permite que dicha presencia permanente durante el tránsito legislativo se tenga por cumplida no obstante el hecho de que los textos o contenidos normativos no hayan sido exactamente los mismos a lo largo de tales debates, en razón a la introducción de modificaciones parciales o la combinación de distintas propuestas surgidas durante el decurso del trámite legislativo, en desarrollo de la deliberación democrática. Así, mientras que el primero contiene una exigencia, el segundo plantea en cambio una permisión, que atempera la rigurosidad con que, de no ser por su presencia, debería observarse aquel.

6.2. Ahora bien, aun cuando en vigencia de la Constitución de 1886, no era posible que los textos discutidos y aprobados por las comisiones parlamentarias sufrieran modificaciones durante su estudio en las plenarias, la carta política vigente permite su inclusión. El artículo 160 superior establece que “*durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*”, posibilidad que, sin embargo, no es ilimitada, pues es necesario que el contenido temático de tales adiciones haya sido objeto de análisis durante el primer debate de ese proyecto²³.

A partir de los mandatos constitucionales mencionados, la Corte ha indicado que el ámbito de validez de la actividad de proposición normativa de las plenarias del Congreso se halla delimitado por las materias objeto de deliberación en las comisiones respectivas. Sobre el tema, ha reseñado²⁴ (las negrillas no hacen parte del texto original):

“...el principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite.²⁵ Sin embargo, tal posibilidad de modificación de los proyectos durante el segundo debate está sometida a límites, estrechamente relacionados con la preservación de la unidad temática de la iniciativa. En términos de la Corte, el ‘concepto de identidad²⁶ comporta más bien que entre los

comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.’”

²² Cfr. C-453 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver además C-333 de 2010; C-490 de 2011; C-240, C-537 y C-894 de 2012; C-015 y C-274 de 2013 precitadas, entre muchas otras.

²³ El artículo 148 de la Ley 5 de 1992, prescribe además que “*cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia, decisiones que serán apelables ante la Comisión*”. Cfr. C-537 de 2012 y C-015 de 2013, precitadas, entre otras.

²⁴ Cfr. C-490 de 2011, precitada.

²⁵ “Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-208/05.”

²⁶ “Sentencia C-702 de 1999.”

distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática²⁷. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación²⁸. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo²⁹.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones^{30,31}.

6.2.1. Paralelamente, la Corte ha definido las reglas que permiten verificar la presencia de unidad temática entre lo inicialmente debatido y las modificaciones luego introducidas (las negrillas no están en el texto original)³²:

“...el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,³³ que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente³⁴; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o

²⁷ “Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.”

²⁸ “Sentencia C-702 de 1999.”

²⁹ “Ver Sentencia C-1108/01.”

³⁰ “Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.”

³¹ “Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-706/05.”

³² Cfr. C-490 de 2011, precitada.

³³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-453/06.

³⁴ “Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria

*precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;*³⁵ (iii) *la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;*³⁶ (iv) *no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.*³⁷”

De esta manera, los principios de consecutividad y de identidad flexible, confluyen para crear un vínculo inescindible: (i) la iniciativa de ley debe cumplir los debates exigidos en comisiones y plenarias del Congreso; (ii) las materias que la conforman han de ser conocidas por esas instancias legislativas, para que se satisfaga el requisito de deliberación democrática; (iii) las enmiendas deben conservar la temática del proyecto de ley, pues lo contrario conlleva el incumplimiento de los cuatro debates. Así, la identidad temática “*no responde a un criterio literal, sino a uno sustantivo, que remite a la definición de los tópicos particulares que fueron objeto de discusión en el primer debate, al margen del contenido particular de los textos aprobados*”³⁸.

6.2.2. En suma, el principio de identidad flexible requiere que en cada nuevo debate sólo se discutan asuntos que hubieren sido considerados en los debates precedentes y que las modificaciones que se introduzcan guarden relación con el contenido temático presente en las etapas anteriores del trámite legislativo.

La Corte ha expresado que aun cuando el Congreso ostenta la facultad de configuración normativa, las enmiendas introducidas “*deben respetar el principio de (...) identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones*³⁹. *Es decir, tales modificaciones o adiciones deben tener una conexidad clara y específica*⁴⁰, *estrecha*⁴¹, *necesaria según se desprende del*

del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.”

³⁵ “Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003.”

³⁶ “Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001. La Corte declara la inexequibilidad de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.”

³⁷ “Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002.”

³⁸ Cfr. C-537 de 2012, precitada. En armonía con los principios aludidos, el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) dispone: “Artículo 178. MODIFICACIONES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente. // Sin embargo, cuando se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada en Comisión, o se presentaren razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma Comisión para su reexamen definitivo. Si éste persistiere en su posición, resolverá la Corporación en pleno. // Las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 a 181”.

³⁹ “Sentencias C-801 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-839 de 2003, (MP. Jaime Córdoba Triviño) C-940 de 2003, (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-226 de 2004, (MP. Clara Inés Vargas Hernández).”

⁴⁰ “Sentencia C-307 de 2004, (MPs. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.”

*propio artículo 160 Superior, y evidente*⁴²” para que se pueda entender y establecer que respetan el principio de identidad flexible⁴³.

Por último, el principio de identidad flexible limita además el margen de modificación de los proyectos de ley, al hallarse proscritos cambios que concluyan en un *“texto alternativo”*. De ocurrir, las iniciativas presentadas deben trasladarse a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate, conforme lo dispone el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992⁴⁴.

Séptima. El principio de unidad de materia en la configuración de las leyes. Reiteración de jurisprudencia

7.1. El artículo 158 superior establece que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. Seguidamente, el artículo 169 íbidem determina que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*. Estas dos disposiciones configuran el *“principio de unidad de materia”*, el cual explica y consolida el vínculo existente entre el título de una ley y los asuntos que trata, y la conexidad interna de las disposiciones que la integran⁴⁵.

Como esta Corte lo ha explicado, este criterio pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos relacionados entre sí.

La importancia del principio de unidad de materia 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. De igual manera, su debida observancia contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita el cumplimiento y aplicación de estas últimas al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como

⁴¹ *“Sentencia C-1147 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil. SV. Eduardo Montealegre Lynett).”*

⁴² *“Sentencia C-753 de 2004, (MP. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Jaime Araujo Rentería).”*

⁴³ Cfr. C-274 de 2013, precitada.

⁴⁴ *Ibidem*. Ver además C-1056 de 2003 y C-312 de 2004 precitadas, entre otras. El Artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, reza: *“ENMIENDA TOTAL O PARCIAL. Si el pleno aprobare una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente para que sea acogido en primer debate. Si ésta lo rechazare, se archivará el proyecto. // Si en cambio, fuere una enmienda al articulado, que no implica cambio sustancial, continuará su trámite constitucional”*.

⁴⁵ Cfr. C-133 de 2012 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Ver además C-274 de 2013 (M. P. María Victoria Calle Correa).

consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere.

Así, por virtud de tal principio, el Congreso debe *“(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”*⁴⁶.

7.2. La jurisprudencia ha puntualizado que la infracción al principio de unidad genera un vicio de carácter material, que en cuanto tal no está sujeto a la regla de caducidad de un año desde la promulgación de la ley, y que por la misma razón no resulta subsanable⁴⁷. Esta calificación obedece a que *“el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte”*⁴⁸, y no propiamente al trámite de su elaboración en el Congreso.

El principio de unidad de materia actúa entonces como un límite al ejercicio del poder de configuración del Congreso, en cuanto impone al debate legislativo una medida de orden y se constituye en parámetro de control de las leyes, pues una vez surtido el proceso, las normas aprobadas pueden ser sometidas al juicio de constitucionalidad con el fin de verificar su cumplimiento.

7.3. Sin embargo, este tribunal también ha dispuesto que por respeto al principio democrático, el análisis de la conexidad que requiere el principio de unidad de materia, ha de ser flexible y menos restringido, considerándose satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene⁴⁹.

Así, de manera reiterada, ha indicado la Corte⁵⁰ que (i) la conexidad temática responde a la vinculación objetiva y razonable entre el asunto sobre el que versa una ley y aquel de una disposición suya en particular, sin que ello signifique *“simplicidad temática”*, toda vez que la ley puede referirse a varias materias, siempre y cuando exista entre ellas ese modo de vinculación; (ii) la conexidad

⁴⁶ Ibidem. Ver además C-390 de 1996 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁴⁷ C-486 de 2009 (M. P. María Victoria Calle Correa). Ver además C-025 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-531 de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-256 de 1998 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-006 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett), C-506 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-714 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras. Ver además los fallos C-501 de 2001 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-230 de 2008 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y la precitada C-133 de 2012.

⁴⁸ Cfr. C-501 de 2001, precitada.

⁴⁹ C-786 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Ver además las precitadas sentencias C-714 de 2008 y C-133 de 2012.

⁵⁰ C-025 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-992 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

teleológica tiene que ver con la identidad de los objetivos de una ley y los contenidos de cada una de sus normas, de manera que en conjunto se dirijan a un mismo propósito o destino; (iii) la conexidad causal se traduce en la afinidad que la ley y sus disposiciones deben encontrar con los motivos o las razones que dieron lugar a su expedición, y (iv) la conexidad sistemática se refiere al enlace y la coherencia existente entre todas y cada una de las normas de una ley, de tal forma que constituyan un cuerpo ordenado que manifiesta e imprime una racionalidad interna.

7.4. En cuanto al nivel de escrutinio aplicable, la Corte Constitucional también ha explicado que el principio de unidad de materia no significa la imposibilidad de que una ley comprenda varios asuntos, sino la necesidad de que exista entre ellos una conexidad objetiva y razonable⁵¹, pues no se pretende anular el principio democrático, “*significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano*”, de manera que solamente los segmentos o proposiciones normativas que no se ajusten a la relaciones de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica “*deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley*”⁵². Sobre este tema esta Sala ha manifestado:

*“(...) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”*⁵³.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cfr. C-1067 de 2008 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵³ Cfr. C-501 de 2001, precitada.

7.5. De otro lado, la jurisprudencia ha establecido la distinción entre este principio y el de identidad relativa o flexible, precisando, como se anotó en acápite anterior, que este último permite las modificaciones o enmiendas realizadas al inicial proyecto de ley durante todo transcurso del trámite legislativo, prohibiendo sí la “*creación*” de un proyecto radicalmente distinto. En otras palabras, mientras aquel principio busca evitar que una o más partes del proyecto sean ajenas a su núcleo temático principal, éste apunta a impedir la total transformación del proyecto, tornándolo en uno diferente al inicialmente concebido.

7.6. En conclusión, el principio de unidad de materia no puede ser entendido de manera rígida, porque desconocería el principio democrático así como la función legislativa en el marco de la libertad de configuración, sometida sí a los parámetros que acaban de explicarse. Por contrario, se rompería en la medida que no exista congruencia entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma⁵⁴.

Octava. Análisis del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013

8.1. Como quedó dicho, este tribunal debe determinar, en primer lugar, si los apartes demandados del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 vulneran el precepto contenido en el artículo 157 de la Constitución, relacionado con los pasos necesarios para su aprobación. Por ello, siguiendo los planteamientos del actor, la Corte efectuará a continuación el estudio de las situaciones que configurarían el vicio alegado con base en los documentos allegados al proceso y su cotejo con la jurisprudencia constitucional, a partir de lo cual decidirá lo pertinente.

Adujo el demandante la presunta vulneración del trámite legislativo al no agotar el primer debate en la respectiva comisión permanente de cada cámara, toda vez que como precepto “*nuevo*”, fue incluido para segundo debate, en posible transgresión de los principios de consecutividad e identidad flexible.

8.2. Como primera medida observa la Corte que el proyecto de ley fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes en mayo 8 de 2013 por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, con su correspondiente exposición de motivos, destacando como objetivos del mismo:

“i) adecuar presupuestalmente algunas de las disposiciones contempladas en la reciente reforma tributaria, Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012;

ii) dar cumplimiento a los acuerdos establecidos con los productores cafeteros a comienzos del mes de marzo;

⁵⁴ C-352 de 1998 (Ms. Ps. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra. Ver también C-133 de 2012.

iii) asignar nuevos recursos a sectores de gran potencial de impacto sobre el crecimiento económico y la generación de empleo, los cuales se ejecutarán en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE, que el Gobierno Nacional ha puesto en marcha, y

iv) incluir algunas operaciones que se consideran necesarias para la correcta ejecución del presupuesto en algunas entidades”.

Puesto a consideración del órgano legislativo, este proyecto de ley constó en ese momento de solo ocho artículos, relacionados con: “*Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital*” (art. 1°), “*Adiciones al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones*” (art. 2°), “*Reducciones al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones*” (art. 3°), “*Contracréditos al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones*” (art. 4°), “*Créditos al Presupuesto General de la Nación*” (art. 5°), transferencias de recursos tributarios al FOSYGA para financiar el sistema de seguridad social (art. 6°), autorizaciones de importación de combustibles para atenuar en el mercado interno las fluctuaciones de los precios internacionales del crudo (art.7°) y vigencia de la ley (art.8°)⁵⁵.

Según la estructura descrita, el proyecto recibió ponencia para primer debate en las Comisiones Económicas Conjuntas de ambas cámaras del Congreso⁵⁶, siendo, por solicitud del Ministro del ramo, adicionado con tres artículos nuevos, encaminados a: (i) la destinación de recursos del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional; (ii) la inversión de dineros para reposición de vehículos y el respectivo reconocimiento económico; (iii) la destinación de recursos del Proyecto de tarifas sector GLP. Incluyó también otras proposiciones de Senadores y Representantes, una sobre la interpretación con autoridad por parte del legislador en torno a la naturaleza de los recursos consignados en los fondos de pensiones y cesantías y otra sobre la ampliación de la vigencia de restricción sobre gastos de personal, dispuesta en el artículo 255 de la Ley 1450 de 2011 (“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”)⁵⁷.

En mayo 21 de 2013, reunidas las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes, este proyecto fue presentado a primer debate, previo llamado a lista y verificación del quórum (Acta N° 033 de 2013), siendo discutido, votado y aprobado el 30 de mayo siguiente, con la expresa mención de que “*este proyecto de ley consta de 8 artículos y en la ponencia se presentan 3 artículos nuevos, el pliego de modificaciones, modificada (sic) a los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° y la Proposición leída por el coordinador de ponentes*” (Acta N° 35 de 2013)⁵⁸.

⁵⁵ Gaceta del Congreso N° 267 de mayo 9 de 2013, Cámara de Representantes, págs. 7 a 36.

⁵⁶ En cumplimiento de la regla prevista en el inciso 3° del artículo 346 de la Constitución Política, conforme a la cual “*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 Apropiaciones*”, regla que naturalmente aplica también al caso de eventuales reformas o adiciones a una Ley anual de Presupuesto.

⁵⁷ Gaceta del Congreso N°337 de mayo 29 de 2013, Cámara de Representantes.

⁵⁸ Gaceta del Congreso N°534 de julio 25 de 2013, Cámara de Representantes, págs. 7 a 51. N° 343 de mayo 29 de 2013, Senado de la República, págs. 1 a 27.

Así mismo, el Secretario de la Comisión Tercera del Senado dejó nota acerca de que *“las Cuatro Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, votaron afirmativamente el articulado, con el Pliego de Modificaciones, los artículos nuevos incorporados en la Ponencia para Primer Debate y la proposición presentada por el honorable Senador Juan Carlos Restrepo Escobar avalada por el Gobierno Nacional del Proyecto de Ley número 304 de 2013 Cámara, 252 de 2013, Senado, de forma ordinaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011”*.

En igual sentido, tales comisiones económicas conjuntas de ambas cámaras, *“votaron afirmativamente el título y querer de que el Proyecto de ley número 304 de 2013 Cámara, 252 de 2013 Senado, tenga segundo [debate] de forma ordinaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011”*.

8.3. Conforme a lo anterior, para esta corporación es claro que el artículo 15 acusado, inexistente al momento de la presentación del proyecto, de las modificaciones y de la inclusión del articulado nuevo que totalizaba once preceptos, no fue ni pudo haber sido objeto de primer debate en las comisiones legislativas conjuntas. Empero, al menos en principio, este hecho no supondría reparo constitucional alguno, puesto que el artículo 160 de la carta política dispone que con ocasión de las discusiones legislativas, *“en segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”*, pese a que el artículo 157 ibídem establece la exigencia regular de cuatro debates.

Con todo, esta Corte advierte también que el primer debate, por tener como eje de análisis y decisión los objetivos de la Ley enunciados, fijó temas que guardan íntima y necesaria relación con la estructura y el manejo del Presupuesto General de la Nación de 2013, a partir de las normas iniciales y las adicionales, lo que confrontado con los apartes del artículo 15 acusado, daría como resultado la vulneración de los principios de consecutividad y de identidad flexible. Estas circunstancias se abordarán seguidamente a partir de los debates legislativos en el Congreso y la jurisprudencia conocida y vigente sobre la materia.

8.4. El 12 de junio de 2013, los ponentes que en su momento fueron designados por las Mesas Directivas de las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes, presentaron para segundo debate la ponencia, con pliego de modificaciones anexo, previas reuniones sostenidas con el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Además de una serie de medidas sobre recortes y traslados presupuestales, la ponencia incluía como *artículo nuevo* el que ahora es objeto de demanda parcial,

bajo el entendido de que tal proposición *“es necesaria para que el órgano de control fiscal pueda desempeñar de manera más eficiente la misión constitucional que le ha sido asignada”*⁵⁹. Esta nueva norma se habría introducido al amparo de lo previsto en el inciso 2° del artículo 160 superior conforme al cual *“durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto, las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”*, bajo el entendido de que conforme a esa regla no se tornaba imperativa la inclusión de ese nuevo artículo desde el primer debate.

A su turno y con esa misma lógica, la ponencia para segundo debate presentada en la plenaria del Senado de la República, incluyó también el *artículo nuevo* ahora acusado⁶⁰. En esta cámara legislativa el segundo debate se abrió en la sesión de junio 17 de 2013 (Acta N° 67 de 2013) previo anuncio para su discusión y aprobación en junio 12 de 2013 (Acta N° 66 de 2013), con la siguiente manifestación y decisión: *“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el bloque del articulado del proyecto: 10 artículos originales, más cinco nuevos y 2 proposiciones que tienen el consenso de los ponentes y el Ministerio de Hacienda, con la exclusión del artículo nuevo que leyó el Senador Juan Carlos Restrepo y cerrada la discusión pregunta: Adopta la plenaria el articulado con las modificaciones propuestas? Y esta responde afirmativamente”*. Adoptado el artículo excluido y cumplida la votación del proyecto de ley y su título, (Por el Sí 67, Por el No 2), el bloque del articulado fue aprobado con las modificaciones propuestas⁶¹.

Más adelante, al llegar el asunto para último debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, y en razón a las importantes diferencias existentes entre lo aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas y la versión acogida por la plenaria del Senado, se decidió conformar una Comisión Accidental al interior de la Cámara de Representantes, que se encargaría de elaborar una versión final para la aprobación de ésta.

Finalmente, en Sesión Plenaria del día 19 de junio de 2013 (Acta N° 215 de junio 18 de 2013) se ordenó dar segundo debate a este proyecto, resultando aprobada la proposición existente sobre el mismo, con registro final de votación (Por el Sí 109, Por el No 0) y el siguiente informe del Secretario: *“Señor Presidente inicialmente son 11 artículos, sin embargo hay cuatro proposiciones que los Ponentes dicen que se dejen como constancia y hay una proposición que propone con la firma de más de 70 honorables Representantes, que pide que se acoja el texto aprobado en segundo debate del Senado que son 16 artículos y hay un artículo nuevo, entonces si usted ordena leemos las proposiciones”*.

⁵⁹ Gaceta del Congreso N° 409 de junio 12 de 2013, Cámara de Representantes, págs. 13 a 37; N° 407 de junio 12 de 2013, Senado de la República, pág.1 a 37.

⁶⁰ Gaceta N° 407 de junio 12 de 2013, Senado de la República, págs. 1 a 13.

⁶¹ Gaceta del Congreso N° 662 de agosto 30 de 2013, Senado de la República, pág..95; N° 691 de septiembre 6 de 2013, págs. 1 a 62.

Realizada su lectura y cerrado el registro de votación (por el Si 117, Por el No 0 votos), la Cámara de Representantes acogió un texto equivalente al del proyecto aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado (Acta N° 216 de junio 19 de 2013) y el título del mismo, previa votación (Por el Si 106, Por el no 0)⁶².

Así las cosas, se observa que ambas cámaras legislativas aprobaron en sus respectivas plenarios un mismo texto definitivo sobre el Proyecto de ley 304 de 2013 Cámara / 252 de 2013 Senado, el cual incluía el artículo ahora acusado⁶³.

8.5. El trámite legislativo expuesto evidencia entonces la inclusión, el estudio, la votación y la aprobación del artículo 15 de la Ley 640 de 2013 como *artículo nuevo*, el mismo que, según se explicó, no hizo parte del proyecto radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes en mayo 8 de 2013 para primer debate legislativo. Esta circunstancia demuestra entonces que el referido proyecto no surtió los cuatro debates reglamentarios (numerales 2° y 3° del artículo 157 superior), al haber estado ausente de los dos primeros⁶⁴ lo que lesiona el principio de consecutividad.

Para la Corte lo indicado en precedencia no tendría ningún reparo constitucional, si no fuera porque el entendimiento y la aplicación del ya citado principio de consecutividad, surge conexo e inescindible con el de identidad flexible o relativa, de forma que no pueden desligarse, en tanto los desarrollos incluidos durante el segundo debate, siempre han de caber dentro de lo discutido y aprobado en el primero, en la respectiva comisión constitucional permanente. En otras palabras, las adiciones o modificaciones introducidas encuentran un límite de concreción en “*el tema del proyecto*” desde el primer debate.

Frente al caso concreto, constata esta corporación que los asuntos estudiados en primer debate por las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes, según la ponencia y los motivos que sustentaron el proyecto de ley número 304 de 2013 Cámara y 252 de 2013 Senado, se referían a aspectos estrictamente presupuestales, vinculados a la composición y manejo de recursos fiscales (créditos, contracréditos, reducciones, traslados, asignaciones, inversiones, supresiones, transferencias, autorizaciones, vigencias).

Se observa entonces que el contenido del artículo 15 demandado, no guarda vínculo, relación o injerencia alguna, ni siquiera indirecta, con tales asuntos, por lo que no podría entenderse implícitamente incluido en ellos, única supuesto bajo el cual habría de tenerse por cumplido el principio de identidad flexible, así como también el de consecutividad.

⁶² Gaceta del Congreso N° 751 de septiembre 20 de 2013, Cámara de Representantes, págs.120 y 121; N° 757 de septiembre 23 de 2013, Cámara de Representantes, págs. 148, 158 a 168.

⁶³ Gaceta del Congreso N° 462 de julio 2 de 2013, Cámara de Representantes, pág. 1 a 38; N° 878 de octubre 31 de 2013, págs. 1 a 24.

⁶⁴ Que en el presente caso, y según lo antes explicado, se realizaron de manera conjunta y simultánea en cumplimiento de lo previsto en el inciso 3° del artículo 346 superior.

En suma, aun cuando es cierto que en el segundo debate ante las plenarios pueden incluirse modificaciones o adiciones frente a lo aprobado en comisiones, como se pretendió hacer con el actual artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, ello solo es posible en cuanto la temática de tales inclusiones se refiera a lo discutido y aprobado en primer debate, lo que, según verificación documental, no ocurrió en este caso.

8.6. De otra parte, respecto al otro vicio alegado, relativo a la posible vulneración del principio de unidad de materia, observa la Sala que la norma acusada aparece estructurada en un plano totalmente ajeno, ya no respecto del trámite legislativo, sino frente a la temática prevalente en la ley en que aparece inserta, que como se explicó, se refiere a asuntos estrictamente presupuestales, de contenido y propósitos eminentemente técnicos. En tal medida, se aprecia que la disposición demandada no guarda relación o conexidad alguna con tales temas, lo que *prima facie* implica incumplimiento del principio de unidad de materia estipulado en el artículo 158 superior.

En efecto, según la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional sobre este tópico, los segmentos atacados del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, no guardan sintonía temática con el resto de dicha preceptiva, toda vez que, según se explicó, esta norma se refiere al otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para realizar modificaciones en la estructura de la planta de personal de la Contraloría General en diferentes aspectos, mientras que la ley a la que pertenece está dirigida a realizar movimientos presupuestales, distantes por esencia de lo que significan y generan los cambios en la planta de personal de una específica entidad oficial a partir de modificaciones, incorporaciones y unificaciones ordenadas por el Presidente de la República.

Tampoco la norma converge en una identidad teleológica con el restante articulado de esta ley, por cuanto los objetivos de ésta son de carácter presupuestal, lo que sin dificultad permite apreciar una temática y unos objetivos diferentes a los de la disposición acusada, que apunta a introducir cambios en asuntos relativos a plantas de personal.

En ese mismo orden de ideas, no aflora de los segmentos normativos censurados afinidad causal alguna con la ley que la contiene, pues recordando que la exposición de motivos que inspiró dicha ley se enfocó en la necesidad de realizar modificaciones al Presupuesto General de la Nación con base en unas adecuaciones ligadas a una reciente reforma tributaria y a determinados sectores de la economía de importante impacto, ello resulta extraño frente al tema que fue acusado por el actor, vinculado como se anotó, a la estructura y manejo de la planta de personal de la Contraloría General de la República.

Por último, a tono con lo expuesto, es evidente que la norma acusada, aun cuando en sí misma, aislada contempla un fin claro y definido, no guarda

coherencia con los demás artículos de esta ley, faltando así a la conexidad sistemática, lo que por consecuencia lógica, le impide hacer parte de un cuerpo jurídico racional conforme a la temática tratada, habida consideración de que su contenido y propósitos no coinciden con el todo de la ley.

8.7. Como resultado de lo antes expuesto, para la Corte Constitucional los dos problemas analizados a partir de los cargos de la demanda, resultan diáfanos y suficientes para invalidar la constitucionalidad de los apartes demandados del precepto 15 de la Ley 1640 de 2013, pues como se dijo, esta norma fue incluida dentro del texto del proyecto antecedente en violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, además de lo cual su contenido resulta extraño frente a la temática prevalente en dicha norma, por lo que se desconoce también la regla sobre unidad de materia.

Ahora bien, recordando que en el presente caso la demanda se dirigió solo contra algunos apartes del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, cuya exclusión por inconstitucionalidad dejaría vigentes otros segmentos carentes de un claro e inteligible sentido normativo, esta corporación encuentra necesario realizar una integración normativa⁶⁵ con los restantes textos que conforman esa norma, como resultado de la cual se declarará inexecutable la totalidad de ese artículo, relacionado con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para reestructurar las plantas de personal de la Contraloría General de la República y del DAS (en liquidación).

9. Conclusión

Como producto de los análisis realizados, la Corte encontró que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 fue introducido al texto del proyecto antecedente durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República, razón por la cual, teniendo en cuenta que el primer debate adelantó en forma conjunta ante las comisiones económicas de las dos cámaras, esta norma solo surtió dos de los cuatro debates que conforme al artículo 157 superior son necesarios para la aprobación de un proyecto de ley. En tal medida, se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, lo que causa la inexecutable de dicha norma.

Paralelamente, esta corporación constató también la vulneración del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la carta, en la medida que la norma acusada y su contenido se apartan diametralmente de la temática

⁶⁵ Según el fallo C-463 de 2008 (M. P. Jaime Araújo Rentería), la integración de unidad normativa con preceptos no acusados procede excepcionalmente en tres hipótesis: “(i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad.. Ver además, C-320 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-539 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-624 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

prevalente en todas las demás disposiciones que integran esta ley, lo que así mismo implica contrariedad con el texto superior y justifica su expulsión del ordenamiento jurídico.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, “*Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013*”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
A LA SENTENCIA C-386/14**

Demanda de inconstitucionalidad contra unos segmentos del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, “*Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013*”

1. Comparto la decisión de la Sala Plena en declarar la inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013”, al constatar el exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo acusado, para reestructurar la planta de personal de la contraloría general y el DAS en liquidación, el desconocimiento de los principios de consecutividad, identidad flexible y de unidad de materia.

2. No obstante, aclaro mi voto respecto de la naturaleza del vicio por violación del principio de unidad de materia, el cual, contrario a lo que ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, considero es de naturaleza formal y por tanto, sujeto al plazo de caducidad de la acción de inconstitucionalidad establecido en el artículo 242 Superior, por las siguientes razones:

2.1. La confrontación que realiza la Corte no es con un precepto constitucional, sino con la misma ley de la cual hace parte la norma demandada para determinar su coherencia con la materia regulada por el correspondiente estatuto legislativo. A partir de ello, se examina si el Congreso de la República legisló sobre el tema general de la ley tramitada o si, por no proceder de ese modo, trasgredió las condiciones bajo las cuales debe ejercer su competencia.

2.2. El examen que debería realizar el juez del control abstracto para determinar la ocurrencia del desconocimiento de la unidad de materia, no consiste entonces en determinar la violación de un contenido material de la Carta, sino en un examen acerca del adecuado ejercicio de la competencia del Congreso para introducir una norma en un proyecto de ley, atendiendo su materia general.

En conclusión, el hecho de que la exigencia de cumplimiento de la unidad material derive de la Constitución, no implica *per se* que el contenido de la norma analizada esté en contra del ámbito material de la Carta Política, pues ello nunca se analiza cuando se verifica si lo demandado concuerda con el tema general de la ley que lo contiene. Así, el control constitucional material sólo existe como tal, en cuanto el parámetro de cotejo de la norma legal acusada sea de contenido Superior. Por lo cual, el vicio por falta de unidad de materia, al no emanar de un juicio material -de la norma legal contra un contenido sustancial de la Constitución- no es un vicio de tal naturaleza.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado