

Sentencia C-446/96

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Condicionamiento de otras leyes

La ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente. A la ley orgánica del presupuesto debe sujetarse todo asunto relacionado con el sistema presupuestal.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

La finalidad de este principio consiste en que las disposiciones que se incluyan en una ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, para darle una coherencia a la norma y evitar así que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se pretende regular. El principio de unidad de materia implica no solo la relación de cada una de las disposiciones que integran la ley con su finalidad, sino también la coherencia del título de la misma frente al contenido y objeto de la ley. Sin embargo, tal correspondencia no debe entenderse exegéticamente. Por ello basta con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular, pues lo que interesa es que éste coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento.

El artículo al derogar las normas de la Ley de Seguridad Social, resulta coherente con su finalidad, ya que al introducir las modificaciones pertinentes a la Ley Orgánica del Presupuesto, reafirmó mediante una disposición expresa, su rango cuasi-constitucional y la expresa sujeción del proceso presupuestal a sus mandatos. La Ley Orgánica del Presupuesto, la cual debido a la naturaleza y jerarquía ya estudiadas, tiene la facultad de derogar normas de menor rango -como lo es la Ley de Seguridad Social de naturaleza ordinaria- y regular e integrar en su totalidad las disposiciones generales a las que debe sujetarse el proceso

presupuestal.

Referencia: Expediente D-1245

Acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso 2o. (parcial) del artículo 71 de la Ley 179 de 1994 “por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”.

Demandante: Ivan Restrepo Lince

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Septiembre diecinueve (19) de mil novecientos noventa y seis (1996). Aprobada por Acta No. 44

El ciudadano IVAN RESTREPO LINCE promovió ante la Corte Constitucional, demanda en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso 2o. (parcial) del artículo 71 de la Ley 179 de 1994.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 71 de la Ley 179 de 1994, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41659 del treinta (30) de diciembre de 1994. Se subraya el aparte acusado.

“Artículo 71. La presente Ley rige a partir de su vigencia excepto lo referente a la ejecución y seguimiento presupuestal que empieza a regir el 1o. de enero de 1995. Modifica en lo pertinente a la Ley 38 de 1989 y deroga la siguiente normatividad: el parágrafo del artículo 7o., el artículo 15, el artículo 19, el parágrafo 1o. del artículo 20, el literal d) del artículo 24, los artículos 35, 37, 38; 41, 47, 49, 50, 56, 57, 58, 59 y 60, el inciso 1o. del artículo 62, los artículos 74 y 75, el inciso 2o. del artículo 79, el artículo 80, el inciso 2o. del artículo 83, el literal d) del artículo 89, los artículos 90, 92 y 93 de la Ley 38 de 1989.

Así mismo, deroga los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 163 de la Ley 5a. de 1992.

Las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto y el Decreto de Liquidación para la vigencia fiscal de 1994, se aplicarán en armonía con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley 38 de 1989.”

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

El demandante considera que la norma cuya constitucionalidad cuestiona parcialmente es violatoria de la Constitución Política “por tratarse de un ‘mico’ con el cual el Gobierno Nacional pretende desentenderse del presupuesto de seguridad social que la misma Ley 100/93 estableció como garantía del derecho de los afiliados a los seguros pensionales.”

A manera de introducción, el actor hace una referencia al ejercicio de la función administrativa en Colombia criticando el manejo de la seguridad social en general, y al Instituto de Seguros Sociales en particular, y cita dos ejemplos de las que considera son conductas encaminadas a colocar a las autoridades del I.S.S. en imposibilidad de cumplir sus decisiones en torno al sistema pensional.

Aduce que la imprevisión ha sido la constante en el manejo de la situación prestacional, y afirma que “Los afiliados del ISS ahorramos durante 30 años para constituir las reservas que garantizarían el eficiente pago de las pensiones, pero las reservas mismas son cada día una fracción menor de las reservas necesarias y desde el Decreto 1071/95 es clara la intención de dejarlas agotar totalmente con lo cual los afiliados estarían en las mismas condiciones lamentables de quienes en el sector oficial nunca aportaron (...)”.

Posteriormente se refiere a los propósitos de la Ley 100 de 1993, y cita el artículo 6o. que dispone ordenar los recursos necesarios para garantizar las prestaciones económicas y de salud. Advierte que esa garantía “vino a plasmarse en el artículo 264, en el cual el legislador ordenó al Gobierno manejar con seriedad la seguridad social y presentar un presupuesto de seguridad social con tres partes” consistentes en análisis de corto plazo, análisis de largo plazo y fuentes de financiación de los faltantes y destino de los excedentes de los seguros económicos. Agrega que los literales b) y c) de la norma mencionada, establecen que el Gobierno debe determinar las reservas necesarias y los planes de amortización de faltantes de todos los órdenes, incluidas las empresas privadas participantes, y advierte que “el presupuesto de seguridad social es entonces la herramienta administrativa necesaria para que el Gobierno sepa cómo está y para dónde va la seguridad social”. Argumenta además

que el Gobierno, “en lugar de la diligencia y vigilancia pedida por el legislador de la Ley 100, pasa a una actitud pasiva y el vigilado (I.S.S.) tiene la obligación de despertarlo oportunamente.”

El cargo formulado por el demandante se contrae a la afirmación según la cual, la Ley 179 de 1994 “desborda totalmente la materia prevista y entra a derogar el presupuesto de seguridad social y la obligación de vigilar el estado de las reservas”, por cuanto el presupuesto de seguridad social es distinto del presupuesto general de la Nación, pues aquél “es el instrumento administrativo que el legislador concibió para obligar al Gobierno a ser diligente y previsor, para que conociera de antemano los faltantes por atender (...)”.

Por las razones expuestas solicita que la disposición acusada sea declarada inexecutable, ya que a su juicio vulnera la Carta Política en su artículo 158 que consagra el principio de la unidad temática legal, al derogar los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993 relativos al presupuesto de la seguridad social.

III. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

Manifiesta en primer término que es a la ley orgánica de presupuesto a la que le corresponde establecer las normas generales a las cuales debe sujetarse la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas durante la respectiva anualidad y la ley de apropiaciones, como también el gasto público social y la capacidad de contratación de las entidades estatales.

Aduce que la importancia, en términos de política económica, de dicha situación es trascendental en relación con el papel del Gobierno “como gestor de un criterio de gasto público coherente”, y hace referencia al desarrollo de la planeación, cuyos cambios institucionales, fueron introducidos en la reforma de 1945 que estableció dicho concepto “como uno de los elementos esenciales en el accionar del Estado.” Advierte que si bien es cierto que “las normas generales sobre la forma de elaborar el presupuesto no surgen en esa época, se puede destacar que se subraya como uno de estos mecanismos la adopción de una normatividad general que determine la forma de adoptar el gasto y su ejecución.” Para sustentar su apreciación se basa en las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia el 30 de septiembre de 1947, y por la Corte Constitucional el 21 de septiembre de 1995 (Sentencia No. C-423 de 1995, MP. Dr. Fabio Morón Díaz).

Manifiesta que “la Constitución de 1991 fue puntual en reconocer una característica muy especial y un contenido básico para esta clase de leyes” respecto al manejo de la hacienda pública, y señala como tales características las siguientes: es una norma especial y en consecuencia es la única que puede referirse a los temas presupuestales; tiene una jerarquía superior a las demás leyes, y por ello éstas se sujetan en su adopción a aquélla; y aborda todos y cada uno de los aspectos relativos al presupuesto.

Igualmente, expresa el interviniente que la Ley 100, en su artículo 265, incorpora entre las clasificaciones de los gastos, las relativas “a gastos de funcionamiento e inversión de cada seguro económico”, y que la Ley 179 de 1994 en su artículo 16 “mantiene la clasificación señalada en la ley 38 de 1989 (gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión) según las diferentes secciones del presupuesto general de la Nación, y aclara que “los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión pública no pueden incluir gastos con destino al servicio de la deuda.” Agrega que, a su juicio, “queda claro, entonces, que la clasificación señalada en el artículo 265 de la Ley 100 fue derogada no sólo por el señalamiento expreso del artículo 71 sino porque la propia ley 179 se ocupó, como en la anterior ocasión, del punto.”

Señala además que fue a través de la Ley 179, artículo 17, que se definió el gasto público social “como aquel destinado a solucionar las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda. Así mismo debe contarse como componente del mismo, aquéllas (sic) tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población.”

De otra parte, al referirse a las competencias del Legislador, advierte que “la unidad de materia nunca ha sido un parapeto para impedir la regulación integral de un tema”, pues “es apenas lógico que la facultad de reglamentar una materia implica, adicionalmente, la posibilidad de derogar ciertas normas”, y expresa que en ese sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia No. C-490 de 1994 (MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Agrega que a la ley orgánica de presupuesto, de manera privativa, le corresponde determinar lo relativo a la preparación, aprobación, ejecución, programación y capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, “lo anterior, incluyendo además los principios presupuestales los cuales, como la Corte lo ha indicado, son las pautas de la ley

anual.” De manera que la Ley 179 de 1994 “es precisamente la que establece las normas generales a las cuales debe sujetarse la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto durante la respectiva anualidad”, por lo cual a su juicio “no queda duda que a ella también le competen temas la forma (sic) de presentación del proyecto de presupuesto (...) así como en relación con los componentes del gasto público social. (sic)”

Finalmente, expresa que “la Constitución, en punto a la temática de las leyes orgánicas no ha querido, única y exclusivamente, limitarse a consagrar el principio de unidad de materia. Ello permitiría, en contra de su jerarquía superior, la intromisión de otras leyes que desvirtuarían su intangibilidad y permanencia.” Por lo tanto, “la ley 100 no podía entrar a regular los mecanismos de presentación, clasificación de gastos y definición del gasto público social, temas de exclusivo resorte de la ley orgánica de presupuesto y no de una ley ordinaria como la ley de seguridad social”.

Y concluye su argumentación indicando que “la seguridad social es uno de los elementos esenciales de la organización de nuestro Estado de derecho”. No obstante, advierte, que ello “está lejos de permitir que el gasto público en todos los rubros que él se manifieste pueda gobernarse aparte de las normas ordenadores de la forma en la cual debe realizarse el gasto.”

A su juicio, “la ley orgánica de presupuesto queda entonces sometida a la Constitución y no a lo que otras leyes consideren conveniente o necesario pues dicha decisión de conveniencia está también implícita en la propia ley orgánica y acorde con la breve historia que aquí se ha esbozado”, más aún cuando se trata de una ley ordinaria como lo es la ley 100 de 1993, algunos de cuyos preceptos derogó con sujeción a la Carta Política.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El señor Procurador General de la Nación (E), mediante oficio No. 945 del nueve (9) de mayo de 1996, envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar exequible en lo acusado, el inciso 2o. del artículo 71 de la Ley 179 de 1994.

En sustento de su apreciación, el Jefe del Ministerio Público señala que a pesar de que la Ley 100 de 1993 regula todo lo atinente al Sistema de Seguridad Social Integral, “consigna en su libro Quinto unas disposiciones finales las cuales se refieren al tema presupuestal”. Es así

como el artículo 264 de la misma se refiere a la presentación del proyecto de presupuesto de seguridad social al Congreso, “conjuntamente” con el proyecto de presupuesto nacional y de los establecimientos públicos de este orden; igualmente el artículo 265 de dicha Ley dispone que las entidades públicas de seguridad social del orden nacional deben sujetarse al Estatuto Orgánico de Presupuesto; y finalmente el artículo 266 determina que los gastos que efectúen las mencionadas entidades se han de agrupar como componentes del gasto público social.

Indica además que los artículos anteriormente mencionados, “constituyen preceptivas de índole presupuestal, aunque relacionadas sistemáticamente con la materia dominante de dicho ordenamiento, apreciación que resulta válida si se tiene en cuenta que las mentadas disposiciones mientras estuvieron vigentes no fueron cuestionadas por inobservancia a la regla contenida en el artículo 158 Superior”.

Señala también que la Ley Orgánica contenida en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas a su vez por el Decreto 111 de 15 de enero de 1996, constituyen junto con la Carta Fundamental “el marco normativo al cual se sujeta el procedimiento presupuestal”. Por tal razón afirma que “dicha legislación tiene una preeminencia fundamental, toda vez que la Carta la ha erigido como el ordenamiento al cual debe someterse todo el proceso presupuestario”, ya que la propia Constitución “prescribe en primer término la supremacía del Estatuto Superior, en segundo término instituye a la ley orgánica del presupuesto como la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano, y por último ordena que los principios constitucionales se apliquen, en lo pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones), y ejecución del presupuesto de cada una de ellas.”

Considera finalmente, que por sus características constitucionales la ley orgánica del presupuesto es un estatuto superior a otras leyes, “puesto que la Carta le confiere ese alcance por estar dirigida a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P.)” y como tal puede modificar, suprimir y derogar disposiciones sobre la materia y someter a sus previsiones la expedición de leyes que traten sobre el mismo tema “de modo tal que sus regulaciones han sido elevadas a una rango cuasi constitucional” por lo cual, cualquier desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, comporta su inconstitucionalidad. En razón de lo anterior, advierte que la Ley 179 de 1994 está habilitada para derogar los artículos 264, 265

y 266 de la Ley 100 de 1993.

Por lo expresado, concluye el Jefe del Ministerio Público que “no existe la alegada violación del principio de unidad de materia que tanto echa de menos el demandante”, pues además no se incumple con la relación causal, temática y sistemática “entre la norma acusada, que ordena la derogación, y la Ley 179 de 1994 modificatoria de la Ley Orgánica del Presupuesto”. Y termina su argumentación manifestando que “la preceptiva del inciso segundo del artículo 71 de la Ley 179 de 1994, atinente a la derogatoria del artículo 163 de la Ley 5a. de 1992 (Reglamento del Congreso) fue declarada exequible por ese Alto Tribunal mediante la sentencia C-490 de 1994, con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.”

Por los anteriores razonamientos el Representante del Ministerio Público solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad del artículo 71 de la Ley 179 de 1994 en lo impugnado.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la acción pública formulada contra el inciso 2o. (parcial) del artículo 71 de la Ley 179 de 1994.

El caso bajo estudio

La Ley 179 de 1994 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica del Presupuesto, y en el inciso 2o. del artículo 71 acusado en forma parcial, se dispone que deroga los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993, lo cual a juicio del actor vulnera el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política por cuanto en su concepto desborda totalmente la materia prevista ya que, según afirma, el presupuesto de seguridad social es distinto del presupuesto general de la Nación.

Para entrar en el análisis del asunto bajo estudio, resulta conveniente realizar algunas precisiones en torno a la naturaleza de la ley orgánica del presupuesto, teniendo en cuenta que la disposición acusada forma parte de dicho estatuto, así como en relación con el

principio de la unidad de materia presuntamente vulnerado, a efecto de determinar si los preceptos acusados son contrarios a las normas constitucionales.

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

La Corte ya ha señalado que las disposiciones del Título XII de la Carta Magna, en particular el Capítulo 3o. en sus artículos 345 a 353, conforman “el núcleo rector”, con fundamento en el cual se organiza el sistema presupuestal colombiano, el cual se amplía, según lo prescrito en el artículo 352 citado, por las disposiciones de la ley orgánica de presupuesto,¹ a la cual la nueva Constitución le ha otorgado de manera expresa un carácter preminente sobre las demás normas jurídicas que regulen la materia, no solamente en el ámbito nacional sino también en los órdenes territorial y descentralizado.

El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente.

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos², el artículo 352 Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución) y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

Dentro de este mismo criterio, se ha señalado³ que las leyes orgánicas en general son verdaderos estatutos, los cuales al regular toda la normatividad relativa a los asuntos que expresamente les señala la Constitución, condicionan a ellas la actuación administrativa y la expedición de otras leyes que traten sobre la materia, convirtiéndose de esta manera en normas de autoreferencia o pautas para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollarlas, a través de las leyes ordinarias. En aplicación de este principio, es claro entonces que para el caso específico de la ley orgánica del presupuesto a esta debe sujetarse todo asunto relacionado con el sistema presupuestal.

En el asunto bajo estudio, nos encontramos frente a una disposición que hace parte del Estatuto Orgánico del presupuesto si se tiene en cuenta que la Ley 179 de 1994, a la cual pertenece el artículo 71 cuestionado, fue precisamente la que introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica del Presupuesto.

Ahora bien, de otro lado el demandante estima que el artículo 71 de la Ley 179 de 1994 acusado, al derogar unas disposiciones pertenecientes a la Ley 100 de 1993, está incursionando en asuntos relativos al presupuesto de la seguridad social, que en su concepto son diferentes a lo tocante al presupuesto general de la Nación, tema del cual se ocupa la citada ley, quebrantando el principio constitucional de unidad de materia.

De conformidad con el artículo 158 de la Carta Política todo proyecto de ley debe hacer referencia a una misma materia y por lo tanto resultan inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Como es bien sabido, la finalidad de este principio consiste en que las disposiciones que se incluyan en una ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, para darle una coherencia a la norma y evitar así que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se pretende regular. Así lo ha sostenido la Corporación⁴ al expresar que la consagración constitucional de este principio busca lograr la tecnificación del proceso legislativo y dotarlo de esta manera de seguridad jurídica.

Para establecer si la norma acusada vulnera el principio constitucional de unidad de materia legislativa, resulta oportuno recordar que los artículos 264, 265 y 266 derogados por el precepto cuestionado, hacen parte del Libro Quinto de la Ley 100 de 1993, que consagra las

disposiciones finales de la misma y que a su tenor literal rezan:

“ARTICULO 264.- Disposiciones Presupuestales. El gobierno presentará al Congreso de la República, el proyecto de Presupuesto de Seguridad social conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto Nacional y de los establecimientos públicos del orden nacional.

El proyecto de Presupuesto estará integrado así:

- a. Presupuesto anual de las entidades públicas del orden nacional en el cual se refleje la proyección de ingresos y pagos de cada seguro económico durante la vigencia.
- b. La situación financiera a largo plazo de los seguros económicos manejados por entidades públicas o privadas de cualquier orden nacional o territorial, en la cual se refleje el valor presente de los ingresos y gastos potenciales del sistema de previsión social.
- c. Las fuentes de financiamiento de los faltantes o el destino de los excedentes de los seguros económicos de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Parágrafo. En el caso del Instituto de Seguros Sociales, se presentará un informe al Congreso de la República sobre lo contemplado en los literales a, b, y c del presente artículo., aplicándosele en el trámite presupuestal, solamente lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

ARTICULO 265.- Presupuestos de las Entidades. El proyecto de Presupuesto anual de las entidades públicas del orden nacional, se presentará al Congreso de la República clasificado en gastos de funcionamiento e inversión de cada seguro económico.

El Presupuesto anual de las entidades públicas de seguridad social del orden nacional se regirá por lo dispuesto en el estatuto orgánico del presupuesto, sin perjuicio de lo establecido en esta ley.

ARTICULO 266.- Componentes del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional. Los gastos que efectúen las entidades públicas de seguridad en el orden nacional se agruparán como componentes del gasto público social a que hace referencia el artículo 350 de la Constitución Política.”

De la lectura de las normas citadas que son objeto de derogación expresa por el artículo 71 de la Ley 179 de 1994, se concluye que ellas corresponden a aspectos presupuestales, relativos específicamente a la seguridad social.

De conformidad con lo anterior, estima la Corporación que la disposición acusada no vulnera la Carta Política, ya que por el contrario, guarda plena armonía con el principio superior de la unidad de materia consagrado en el artículo 158. Como se anotó, dicho principio resulta vulnerado por el legislador cuando una norma no guarda relación objetiva o razonable con el tema general de la ley a la cual pertenece, y ha sido criterio de la Corte⁵ que esta clase de vicio es de carácter sustancial, por cuanto tiene que ver con el contenido material de la disposición objeto de acusación.

En el presente asunto, la violación del principio de la unidad de materia no se presenta, por cuanto el contenido de cada una de las normas derogadas por el artículo 71 acusado, hacen referencia al sistema presupuestal en el campo específico de la seguridad social. En efecto, los artículos 264 y 265 regulan lo atinente a lo que la Constitución Política en su artículo 352 denomina “la fase de programación del presupuesto”, indicándole al Gobierno la forma como debe presentarse ante el Congreso de la República el proyecto de presupuesto de la seguridad social y los rubros que deben integrarlo, clasificado en gastos de funcionamiento y de inversión.

De la misma manera, el artículo 266 también derogado por la norma acusada, define los componentes del gasto público social para el caso de las entidades públicas de seguridad del orden nacional.

No es de recibo por ello el argumento del demandante, en el sentido de que en una ley como la que se examina, cuyo objeto fundamental es introducir algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto -Ley 38 de 1989-, no puedan derogarse disposiciones que pertenezcan a leyes de un contenido diferente, como la Ley 100 de 1993, por cuanto como se dijo, estas normas se ocupaban de regular asuntos que son por mandato constitucional de competencia exclusiva de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Por otra parte, es claro que el principio de unidad de materia implica no solo la relación de cada una de las disposiciones que integran la ley con su finalidad, sino también la coherencia del título de la misma frente al contenido y objeto de la ley. Sin embargo, la Corporación⁶ ha

indicado que tal correspondencia no debe entenderse exegéticamente, ya que es imposible que el epígrafe pueda referirse a todas las disposiciones que la integran. Por ello ha sostenido, que basta con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular, pues lo que interesa es que éste coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento.

En el presente caso, podría llegar a pensarse que el artículo 71 acusado no guarda correspondencia alguna con el título de la Ley 179 de 1994 a la cual pertenece, y que a su tenor literal dispone: “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica de presupuesto”.

Sin embargo, lo que hace la ley a través de la disposición objeto de análisis, al derogar los preceptos anotados de la Ley 100 de 1993, es integrar el proceso presupuestal de la seguridad social al Estatuto Orgánico del Presupuesto, y por consiguiente al sistema presupuestal colombiano, pues aquél es por mandato constitucional, el que debe de regular la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, así como los de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (artículo 352 de la CP.).

Lo cierto es que, la conexidad que el principio de unidad de materia exige, se cumple en el presente caso, por cuanto el objeto de la Ley 179 de 1994 era precisamente modificar la Ley 38 de 1989 expedida bajo el anterior régimen constitucional, para adecuarla a los nuevos principios de la Carta Política de 1991. De esa manera, lejos de vulnerar el mencionado principio, el artículo 71 acusado al derogar las normas citadas de la Ley 100 de 1993, resulta coherente con su finalidad, ya que al introducir las modificaciones pertinentes a la Ley Orgánica del Presupuesto, reafirmó mediante una disposición expresa, su rango cuasi-constitucional y la expresa sujeción del proceso presupuestal a sus mandatos, mediante la inclusión de un nuevo artículo, según el cual:

“Artículo 64. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que esta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras

legislaciones quedan derogadas y las que se dicten no tendrán ningún efecto.” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

De esa forma, queda establecido que las materias que contemplaban las normas derogadas por el artículo 71 de la Ley 179 de 1994, son del resorte exclusivo de la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual debido a la naturaleza y jerarquía ya estudiadas, tiene la facultad de derogar normas de menor rango -como lo es la Ley 100 de 1993 de naturaleza ordinaria- y regular e integrar en su totalidad las disposiciones generales a las que debe sujetarse el proceso presupuestal.

Para concluir, estima la Corte conveniente precisar en torno al presupuesto de la seguridad social, que este no ha quedado sin regulación legal al haber sido derogadas las normas que lo consagraban en la Ley 100 de 1993, como lo aduce el actor en su demanda, por cuanto las mismas por expreso mandato del legislador a partir de esta derogatoria, han quedado integradas a las disposiciones generales que para tal fin están consignadas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, conformado por las disposiciones de la Ley 38 de 1989 y las modificaciones realizadas por las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas hoy por el Gobierno mediante el Decreto 111 de 1996.

De conformidad con lo anterior, es claro que por disposición del legislador, el presupuesto de la seguridad social derogado por el artículo 71 de la Ley 179 de 1994 acusado, se rige por el régimen general establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, con lo cual quedan a salvo los recursos con que el Estado debe atender este importante sector de la sociedad, sin que con ello se vulnere precepto constitucional alguno, pues por el contrario, de esta manera se consolida el denominado sistema presupuestal colombiano.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional declarará que el inciso 2o. del artículo 71 de la Ley 179 de 1994 en el aparte acusado, se encuentra ajustado al Ordenamiento Superior.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del

Procurador General de la Nación y cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el inciso 2o. del artículo 71 de la Ley 179 de 1994 en la parte que dice “Así mismo, deroga los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993” .

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Corte Constitucional. Sala Plena. sentencia C-478 de 1992; Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

2Corte Constitucional Sentencia C-478/92; C-089 A/94; C-546/94; C-538/95

3Corte Constitucional sentencias C-337 de 1993 y C-423 de 1995

4 Corte Constitucional sentencia C-531 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

6 Corte Constitucional sentencia C-070 de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.