

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vulneración en norma que prorroga vigencia de artículo relativo a depuración y saneamiento de información contable en sector público

Se observa por la Corte que el artículo 79 acusado que forma parte integrante de la Ley 988 de 2005, mediante la cual se dictaron por el Congreso disposiciones sobre el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley anual de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006, no guarda una relación directa con el conjunto normativo de dicha ley, sino que entra a regular una materia diferente relacionada con la depuración y saneamiento de la información contable en el sector público de conformidad con la ley 716 de 2001, razón ésta por la cual la conexidad se aleja del contenido temático del resto de la Ley. El artículo acusado, pretende prorrogar la vigencia de normas cuya naturaleza es extraña a la ley anual del presupuesto, no contiene herramientas necesarias para la ejecución del presupuesto aprobado, ni están destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal, lo que desborda las facultades del legislador. Como surge de lo anteriormente expuesto se impone una conclusión en cuanto la norma acusada tiene contenido normativo propio, es decir su texto podría haber sido objeto de una decisión del legislador en una ley que no contuviera ninguna otra disposición, o, dicho de otra manera es una norma que por sí sola tiene autonomía. De manera pues que resulta evidente que no guarda ninguna relación con la ley 79 de 1998 de 2005 en la cual se incorporó finalmente, y, por ello, queda claro que vulnera el principio de unidad de materia

Referencia: expediente D-6216

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 79 de la ley 998 de 2005 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”

Demandante: Blanca Lucero Pérez Bolívar

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., siete (7) de junio de dos mil seis (2006).

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

## SENTENCIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-1 de la Constitución Política la ciudadana Blanca Lucero Pérez Bolívar, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 79 de la Ley 998 de 2005 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”.

Por auto de 22 de marzo del año en curso, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó su fijación en lista. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Ministro del Interior y de Justicia, para los fines pertinentes.

#### A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, publicada en el Diario Oficial

No. 46109 de 1 de diciembre de de 2005.

“Ley 998 de 2005

“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”

Artículo 79o. Modifíquese los artículos 1 y 11 de la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así:

ARTICULO 1o. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2006, la vigencia de los artículos 1o, 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 11 y 17 de la ley 716 de 2001.

ARTICULO 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), con excepción del párrafo 3o del artículo 4o y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la Ley 901 de 2004 y deroga las demás normas que le sean contrarias.”

B. La demanda.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La actora estima que el artículo acusado de la ley 998 de 2005, desconoce los artículos 151, 158, 169, 346 y 352 de la Constitución. Así mismo, desconoce los artículos 1, 11, y 38 del Decreto 111 de 1996, decreto que recopila las normas orgánicas del presupuesto y que por su naturaleza se convierte en parámetro de constitucionalidad, toda vez que las leyes ordinarias de presupuesto no sólo deben responder a los contenidos de las normas constitucionales, sino a los señalados por el legislador en las leyes orgánicas de presupuesto.

En concepto de la demandante, el artículo acusado desconoce la regla de la unidad de materia que exige el artículo 158 de la Constitución, toda vez que las normas que son objeto de prórroga no guardan una unidad teleológica o finalística con la ley de presupuesto para la

vigencia fiscal de 2006, como tampoco tienen por objeto su correcta ejecución.

Las normas que se prorrogan se refieren a:

Depuración y saneamiento de la información contable en el sector público, con el fin de que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas (artículos 1 a 9 de la ley 716 de 2001).

Depuración de inventarios mediante autorización de disposición de mercancías almacenadas bajo responsabilidad de la DIAN, a través de donación, asignación, destrucción o venta (artículo 10 de la Ley 716 de 2001).

Supresión de obligaciones con la DIAN mediante dación en pago de bienes por parte de deudores incursos en procesos concursales o de liquidación forzosa administrativa de instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera (artículo 11 ley 716 de 2001)

Reiteración de la vigencia permanente de la regulación sobre el boletín de deudores morosos del Estado (artículo 11 de la ley 901 de 2004).

Reiteración de la vigencia del límite de gastos para las contralorías departamentales establecido para el año 2001 en el artículo 9 de la Ley 617 de 2001.

Explica que si llegare a determinarse para alguno de los contenidos normativos la presencia de algún tipo de conexidad con la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal 2006, especialmente con el presupuesto de gastos y ley de apropiaciones, tal conexidad resultaría inconstitucional en la medida en que los títulos que constituyen gasto deben ser decretados en leyes anteriores a la vigencia de la ley anual de presupuesto respectiva. En este caso, la ley anual no puede constituirse a la vez en el título de gasto e incorporación. Esa doble característica resultaría contraria al artículo 346 de la Constitución.

Las materias o temas que el legislador prorrogó a través del artículo 79 en la Ley Anual del Presupuesto para la vigencia fiscal 2006 y que se relacionan con el saneamiento de la contabilidad pública, la depuración de inventarios en la Dian, la supresión de obligaciones

con la Dian, el boletín de deudores morosos del Estado y el control de gastos de las contralorías departamentales, tal como se explicó no guardan ninguna conexidad con el título y contenido de la ley 998 de 2005.

El artículo acusado se incluyó y aprobó en segundo debate en Plenaria de Cámara y Senado, pese a no guardar la conexidad material que se exige en estos casos, por cuanto estas prorrogas desbordan la naturaleza de la ley en que fueron incluidas, impidiendo el debate serio, técnico y democrático que ellas requerían. Precisamente lo que se busca con la conexidad que aquí se echa de menos es que el debate legislativo no sea incongruente e inconsulto, permitiendo la inclusión de preceptos cuya necesidad, pertinencia y utilidad no son evaluados, precisamente porque su inclusión en el debate legislativo se hace bajo la presunción que ellos son necesarios para complementar la materia objeto de regulación.

Con fundamento en lo anterior, la ciudadana demandante considera que los artículos prorrogados por el artículo 79 acusado no podían incluirse en la ley de presupuesto para la vigencia del 2006, toda vez que son títulos que constituyen gasto y como tales deben ser decretados en leyes anteriores a la vigencia de la ley anual de presupuesto.

### C. Intervenciones.

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma acusada presentaron escritos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Educación. Se resumen así estas intervenciones :

#### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Federico José Moreno Tobar, designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó escrito en el que solicita a la Corte declarase inhibida para pronunciarse de fondo respecto de esta acción de inconstitucionalidad, o en su defecto la exequibilidad del artículo 79 de la ley 998 de 2005.

Después de un análisis de la jurisprudencia de esta Corporación, en relación con los requisitos que debe tener una demanda de inconstitucionalidad consideró que la demandante no cumplió con las obligaciones requeridas para argumentar el cargo de inconstitucionalidad por falta de unidad de materia, porque no explica en forma clara y

suficiente cual es la materia de la que se trata la ley 998 de 2005, ni las razones por las que considera que el artículo acusado va en contra de la materia de dicha ley.

Por otro lado observa el interviniente que el artículo demandado no afecta la unidad de materia de la ley 998 de 2005, pues la materia de esta ley, se encuentra relacionada con las materias que afectan el presupuesto nacional. De esta forma, el artículo demandado no solo está en concordancia con la materia de la ley 998 de 2005, sino que se encuentra en armonía con lo establecido en el artículo 158 de la Constitución de 1991.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## 2. Ministerio de Educación Nacional.

el doctor Jaime Octavio Villamil Aranguren, apoderado del Ministerio de Educación solicitó la exequibilidad de la norma acusada, en razón al cargo de la supuesta violación del principio de unidad de materia, por cuanto en su concepto y de conformidad con la interpretación que él hace de la jurisprudencia constitucional, sentencias C- 604 de 1997, C-187 de 1997, C-837 de 2001, y C-647 de 2000, el artículo demandado guardan relación objetiva y razonable con la materia que regula la Ley que lo contiene.

### D. Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio del concepto número 4096 del 17 de mayo de 2006, el Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del artículo acusado de la ley 998 de 2005.

El Ministerio Público considera que como lo advierte el título de la ley 988 de 2006, esta tiene por objeto decretar el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006. Así en dicha normatividad se identifica un solo núcleo temático, cual es el establecimiento de las rentas nacionales y la fijación de gastos del Estado para la vigencia fiscal de 2006.

La ley anual de presupuesto tiene características especiales y un contenido normativo definido constitucionalmente y por la ley orgánica (artículos 150 numeral 11, 345 y siguientes de la Constitución Política y artículo 11 del Decreto 111 de 1996). Puede advertirse que es una ley “unitemática” porque no admite la incorporación de varios objetivos, de manera que de aplicarse respecto de ella el criterio flexible de unidad de

materia, implicaría admitir la agregación de contenidos normativos inconexos o extraños al cuerpo mismo de la ley, afectando, sin lugar a dudas, la coherencia pretendida por el mismo Constituyente quien le dio a ley anual de presupuesto un propósito específico y delimitado.

Recordó el Procurador que para la Corte Constitucional, la ley anual de presupuesto no tiene una función normativa abstracta, sino un contenido concreto, su papel tiene un contenido específico: estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal. Es decir, para que proceda la inclusión de temas relacionados con el presupuesto, es necesario que la ley orgánica lo hubiese permitido de manera expresa.

Con fundamento en los argumentos antes expuestos, como en jurisprudencia de esta Corporación, el Ministerio Público concluye que los cargos de la demanda están llamados a prosperar, porque el artículo impugnado va en contradicción con la naturaleza de la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2006, no encaja con ninguno de los elementos que, de acuerdo con la ley orgánica, componen la ley anual de presupuesto: no estima ingresos, no autoriza gastos, y no puede catalogarse como una disposición instrumental que permita asegurar la correcta ejecución de lo aprobado por el Congreso, pues la finalidad de la Ley 901 de 2004 es prorrogar la vigencia de normas de índole contable para lograr que los estados financieros de las entidades públicas reflejen fielmente su realidad económica, financiera y patrimonial.

## II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, pues se acusan artículos contenidos en una Ley de la República.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Segunda.- Lo que se debate.

Corresponde a esta Corporación analizar si el artículo 79 acusado de la ley 988 de 2005, es congruente con la materia regulada en la ley, o si por el contrario, vulnera el principio

constitucional de unidad de materia.

En relación con el tema objeto de análisis, el ciudadano que intervino en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a la Corte la inhibición, por cuanto en su concepto la demandante no cumplió con los requisitos jurisprudenciales para argumentar el cargo de inconstitucionalidad, en su defecto solicitó que se declare la exequibilidad del artículo demandado. Por su parte, el ciudadano que intervino en nombre del Ministerio de Educación Nacional consideró que no hay vulneración del principio constitucional de la unidad de materia, afirmó que el artículo demandado incluye disposiciones que apuntan a hacer efectiva la ley.

Por el contrario, el Ministerio Público considera que el artículo acusado va en contradicción con la naturaleza de la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2006, no encaja con ninguno de los elementos que, de acuerdo con la ley orgánica componen la Ley Anual de Presupuesto.

Es, dentro de este contexto, que la Corte ha de resolver la demanda de constitucionalidad de la referencia.

Tercera.- Breve recuento jurisprudencial en relación con el principio de unidad de materia.

La Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el principio de unidad de materia, advirtiendo que de conformidad con los artículos 158 y 169 de la Constitución, “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

Igualmente, se ha dicho que la unidad de materia, “se dirige a la racionalización del proceso legislativo en una triple dimensión: En primer lugar, mediante la inclusión de actos de control sobre los contenidos de las iniciativas legislativas pues en razón de ese principio se les permite a los presidentes de las comisiones legislativas rechazar las iniciativas que incumplan ese principio. En segundo lugar, garantizando una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley pues con ella se evita la aprobación de normas no consideradas en los debates parlamentarios como escenarios de concreción de la democracia. Y, en tercer lugar, por sus implicaciones directas sobre la intensidad del control constitucional pues impone la necesidad de mantener una relación de equilibrio entre la materia de las leyes y el principio democrático” (sentencia C-1144 de octubre 31 de 2001).

Al respecto, resulta oportuno transcribir apartes de la sentencia C-064 de 2005, que reunió algunos de los criterios que la jurisprudencia ha desarrollado sobre este principio. En lo pertinente expresó esta sentencia:

La jurisprudencia también ha precisado que “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley” 1.

Por lo cual, el término “materia” que trae la norma superior que se comenta no debe interpretarse en forma rígida “al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma” 2, tal como lo recuerda la Corte en la sentencia C-887 de 2002.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“7.5.5 Ahora bien, para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles”.

.....

Ahora bien, el hecho de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia no deba ser rígido, tampoco puede llevar a que se flexibilice a tal punto que quede desprovisto de contenido. Es por ello que la jurisprudencia ha expresado, que sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá descubrir si entre la norma acusada y la ley existe la conexidad temática, porque “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”.<sup>3</sup>

Así mismo, en Sentencia C-309 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño, la Corte después de realizar un examen sistemático de la jurisprudencia proferida sobre el principio de unidad de materia, señaló que para efectos del control constitucional se hace necesario establecer los núcleos temáticos contenidos en la ley a la cual pertenece la norma acusada de violar dicho principio:

“(…) resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia.

En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.<sup>4</sup>

“De ese modo, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.”

De acuerdo con la jurisprudencia mencionada, en el asunto bajo revisión el análisis constitucional de la norma acusada se orientará a establecer si se trata de un artículo cuyo contenido es extraño al resto de la Ley. De allí se concluirá si vulnera o no el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

#### Cuarta.- Análisis de los cargos de la demanda.

En primer término, no cree la Sala necesario, para resolver el asunto de la referencia, aludir a los requisitos exigidos para admitir una demanda de constitucionalidad, cuando se cuestiona el concepto de unidad de materia, por cuanto son múltiples los fallos de esta Corporación que han precisado estos aspectos. Pueden consultarse, por ejemplo, las sentencias C- 579 de 200, C-741 de 2001, C-048 de 1004, entre otras. Por tanto, en el presente caso y tal como se consideró al momento de su admisión, la ciudadana Pérez Bolívar cumplió con las exigencias constitucionales, razón por la que la solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la inhibición será rechazada.

Visto lo anterior, se procede al examen de constitucionalidad sobre la norma en referencia al tema de unidad de materia.

En efecto, la ley 988 de 2005 por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2006, como toda ley de presupuesto, se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través de la cual se cumplen funciones redistributivas, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se hace una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo.

El artículo 151 de la Constitución atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, y, entre otros casos, para la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Así las cosas, en materia presupuestal el órgano legislativo expidió la Ley Orgánica de Presupuesto<sup>5</sup>. Esta ley se encuentra en armonía con lo preceptuado por el artículo 352 de la Carta, que dispone que además de las disposiciones de orden superior que rigen la materia presupuestal, lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales y los entes descentralizados se regularan por las disposiciones en ella contenidas.

El Decreto-ley 111 de 1994 en su artículo 11 establece que el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes, a saber, el presupuesto de rentas, el de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, compuestos como se sabe, de ingresos tributarios y no tributarios; las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de

capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

En la ley de apropiaciones no puede ser incluida ninguna partida que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinarlo a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP. Art. 346). Por su parte, el artículo 347 de la Carta, dispone que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. De ahí que el artículo 345 ibídem, determine que en tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Significa lo anterior que pese a la autonomía y facultades que la Constitución reconoce al legislador, el concepto de presupuesto tiene un carácter restrictivo, en la medida en que se trata de una ley en la que se ejecutan únicamente los gastos contenidos en ella. Al respecto, esta Corporación ha dicho:

“[l]a materia propia de una ley anual de presupuesto es la fijación o modificación de las partidas de ingresos y de gastos y en ella quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos.

Desde esta perspectiva, las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto “... regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.<sup>6</sup>

Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas<sup>7</sup>, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias.” (Sentencia C-803 de 2003)

En ese orden de ideas, se observa por la Corte que el artículo 79 acusado que forma parte integrante de la Ley 988 de 2005, mediante la cual se dictaron por el Congreso disposiciones sobre el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley anual de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006, no guarda una relación directa con el conjunto normativo de dicha ley, sino que entra a regular una materia diferente relacionada con la depuración y saneamiento de la información contable en el sector público de conformidad con la ley 716 de 2001, razón ésta por la cual la conexidad se aleja del contenido temático del resto de la Ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Como surge de lo anteriormente expuesto se impone una conclusión en cuanto la norma acusada tiene contenido normativo propio, es decir su texto podría haber sido objeto de una decisión del legislador en una ley que no contuviera ninguna otra disposición, o, dicho de otra manera es una norma que por sí sola tiene autonomía. De manera pues que resulta evidente que no guarda ninguna relación con la ley 79 de 1998 de 2005 en la cual se incorporo finalmente, y, por ello, queda claro que vulnera el principio de unidad de materia expresamente establecido en el artículo 158 de la Constitución Política.

Así, establecida la inconstitucionalidad del artículo demandado, la Corte se abstiene de estudiar lo expuesto por la actora en relación con la posible vulneración del trámite legislativo, al incluir y aprobar el artículo 79 acusado, únicamente en segundo debate en Plenaria de Cámara y Senado, asunto este sobre el cual, por otra parte, la actora no incluyó en su demanda la demostración del cargo propuesto.

### III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE el artículo 79 de la ley 998 de 2005 por violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

3 Sentencia C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada, entre otras, en la Sentencia C-460 de 2004 MP Alfredo Beltrán Sierra

4 Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001.

5 Leyes Orgánicas de Presupuesto 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas en el Decreto 111 de 1994

6 La Corte, en Sentencia C-039 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, sobre este particular expresó: “La ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.”

7 En la Sentencia C-201 de 1998, M.P. Fabio Morón, la Corte, al analizar las disposiciones de una ley anual de presupuesto que contenía la modificación de porcentajes de participación de las entidades territoriales en financiación de proyectos señaló que constituye un evidente desbordamiento de las facultades que le corresponde desarrollar al Congreso a través de la Ley de Apropriaciones la expedición de una norma de contenido material, que modifica y deroga disposiciones legales previas de carácter sustantivo. Puso de presente la Corte que el legislador carecía de competencia para ese efecto, “... pues le está vedado, a través de la ley anual de presupuesto y especialmente de las disposiciones generales de la misma, derogar o modificar legislación sustantiva”.