

Sentencia C-1124/08

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No se vulnera por inclusión de norma que le asigna al CONFIS la evaluación fiscal previa para las modificaciones en contratos de concesión

El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 es una de las “disposiciones generales” incorporadas en el presupuesto para la vigencia del año 2008, que contiene un supuesto de hecho al cual anuda una consecuencia jurídica, y de conformidad con su texto, cuando se presenten modificaciones a los contratos de concesión que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo pactado contractualmente, entonces se requerirá la evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Habida cuenta que el presupuesto cumple funciones macroeconómicas, en ellas se alcanza a percibir el vínculo de la ley anual con el tema contractual, resultando viable concluir que ese vínculo tiene especiales connotaciones cuando se trata de contratos como el de concesión que es un importante instrumento para la realización de obras públicas cuya envergadura reclama la inversión de cuantiosos recursos, y por tanto la alusión al contrato de concesión en la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia del año en curso no es extraña al tema primordial de esa ley y tampoco lo es la modificación de esos contratos en función de la variación de los aportes, de los ingresos esperados y de los plazos, pues la modificación del presupuesto en aspectos como los gastos o los ingresos es asunto común y previsible, como también resulta predecible que algunas obligaciones asumidas con cargo al presupuesto vigente afecten vigencias futuras.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Evaluación de su acatamiento no puede ser tan estricta que ponga en peligro los supuestos democráticos de la ley anual y sus finalidades

Si se estima que el presupuesto está dotado de un contenido material con un alcance normativo orientado al logro de finalidades macroeconómicas, a hacer efectivo el control del poder ejecutivo y a expresar el poder del Congreso de la República en asuntos económicos, las condiciones de su cumplimiento y ejecución precisan de un ámbito más expandido y, por lo tanto, será mayor la cantidad de materias susceptibles de tener una efectiva conexidad material y finalística con el tema presupuestal. No se trata, de difuminar todos los límites impuestos a la actividad legislativa por el principio de unidad de materia, sino de evitar que la reducción del ejercicio presupuestal a un mero ejercicio contable limite hasta extremos perjudiciales las posibilidades de asegurar la ejecución de un presupuesto que supera con creces la posición tradicional que lo concibe como un acto condición de índole estrictamente administrativa. Así pues, la evaluación constitucional acerca del acatamiento al principio de unidad de materia no puede ser tan estricta que por responder a una concepción superada de lo que es el

presupuesto, ponga en peligro los supuestos democráticos de la ley anual y sus finalidades.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Integración

PRESUPUESTO DE RENTAS-Contenido/PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Contenido

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Disposiciones generales

DISPOSICIONES GENERALES-Finalidad

Las “disposiciones generales” incorporadas en la ley anual del presupuesto, tienen la finalidad de asegurar la correcta ejecución del presupuesto y, tratándose de ellas, es particularmente notable la exigencia de acatar el principio de unidad de materia, pues, como lo ha afirmado la Corte, su alcance normativo debe circunscribirse a su objeto, no rebasar el fin que con ellas se persigue y tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Naturaleza jurídica/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Carácter normativo

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vínculo con el tema de la contratación pública

La Corte observa que si en el presupuesto se apropian sumas para funcionamiento o inversión, la ejecución presupuestal de por sí implica un vínculo con la contratación pública, ya que es difícil concebir el gasto de funcionamiento o el gasto de inversión como algo totalmente desligado de la asunción de compromisos por parte de distintas entidades estatales, habida cuenta de que las entidades deben disponer de elementos que ellas mismas no producen o coordinar la ejecución de obras que han de ser contratadas, pues aún cuando la obra sea necesaria, el objeto de muchas entidades públicas no es la construcción directa de la infraestructura indispensable para el cumplimiento de sus labores.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Puede asignarle funciones específicas al CONFIS

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Relación de Conexidad entre el tema presupuestal y la función que se le asigna al CONFIS

La atribución al órgano que tiene a su cargo la coordinación del sistema presupuestal de una facultad para realizar la evaluación fiscal previa en los casos de modificaciones a los contratos de concesión no es materia extraña a la ley de presupuesto y menos aún cuando el artículo 26 del Estatuto Orgánico expresamente prevé que, fuera de las funciones allí enunciadas, al

CONFIS le corresponden “las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto”, precisándose entonces que la ley anual de presupuesto puede, asignarle algunas funciones al CONFIS.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vigencia temporal/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Regulaciones que contempla no tienen carácter permanente/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Disposiciones generales rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Disposiciones generales no pueden modificar normas sustantivas

La Corte Constitucional ha reiterado que en razón de la función que cumplen las disposiciones generales, en cuanto destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia y tampoco modificar normas sustantivas, porque en tal caso las 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.

CONFIS-Adscripción/CONFIS-Funciones

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 25, señala que el Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la política fiscal y coordinará el sistema presupuestal; el artículo 26 del Decreto 111 de 1996 le atribuye algunas funciones y, de igual manera, otras disposiciones del mismo estatuto le asignan otras competencias, como sucede, con el artículo 23 que lo encarga de autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas; el artículo 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto lo faculta para que en casos excepcionales autorice que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización, y en el artículo 26 del Estatuto Orgánico expresamente se prevé que, fuera de las funciones allí enunciadas, al CONFIS le corresponden las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto, pudiéndose entonces, en la ley anual de presupuesto, asignarle algunas funciones al CONFIS, sin que se quebrante la ley orgánica de Presupuesto, ni la Constitución.

Referencia: expediente D-7296

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, “por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la

vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008”.

Demandante: Sergio Vargas Cuervo

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil ocho (2008).

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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Sergio Vargas Cuervo presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, *“por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008”*.

Mediante Auto del veintinueve (29) de mayo de dos mil ocho (2008) el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla a Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana y Nacional de Colombia, para que intervinieran en caso de considerarlo conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007.

“LEY 1169 de 2007

“por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008”.

Artículo 61. Las modificaciones a los contratos de concesión que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo, pactado contractualmente, requerirán la evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis”.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que la disposición censurada vulnera los artículos 158, 209 y 347 de la Constitución, atinentes al principio de unidad de materia, a la eficiencia en el ejercicio de la función administrativa y al carácter anual de la ley de apropiaciones.

En cuanto al principio de unidad de materia apunta que el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 es una norma de contratación estatal que desborda el contenido de las leyes anuales de presupuesto previsto en los artículos 346, 347 y 350 de la Carta, así como en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que define las partes del presupuesto general de la Nación.

A juicio del actor, las disposiciones constitucionales y legales citadas limitan al legislador, por cuanto imponen un contenido específico que el Congreso no puede desconocer y, por lo tanto, de acuerdo con la Corte Constitucional, la ley anual del presupuesto debe ser evaluada en una forma más estricta que la utilizada cuando la Corporación “verifica el respeto a la regla de unidad de materia”.

A continuación señala el demandante que no es suficiente que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual, sino que se requiere una conexidad instrumental estricta que se echa de menos tratándose del artículo demandado, “pues constituye una norma que pertenece claramente al escenario de la contratación estatal, mas no al ámbito de una ley de presupuesto”.

Destaca el actor que el texto demandado hace parte de las “disposiciones varias”, es decir, de las disposiciones generales que, según el artículo 11, literal c) del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “tienen un contenido meramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto” e indica que “la norma acusada no

apunta a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación y, además, desborda el año fiscal para el que se expidió”.

Acto seguido el libelista hace énfasis en que el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 introduce un requisito para las modificaciones de determinados contratos de concesión y que “por ello, en nada incide en la ejecución de las partidas contempladas en la Ley del Presupuesto de 2008”. En armonía con esta posición, estima el actor que “esa estipulación legal debería pertenecer al estatuto general de contratación pública, cuya expedición compete al Congreso de la República, de acuerdo con el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, y que actualmente corresponde a la Ley 80 de 1993, con las modificaciones introducidas por otras leyes, especialmente por la Ley 1150 de 2007, y con las reglamentaciones del Gobierno Nacional”.

Puntualiza el demandante que el legislador estableció en el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 que “las normas del Estatuto General de Contratación Pública preferirán a cualquiera otra sobre la materia, con excepción de aquellas de naturaleza estatutaria u orgánica” y que, “la derogatoria de las normas del Estatuto General de Contratación Pública sólo podrá hacerse de manera expresa, mediante su precisa identificación”.

Señala el actor que la disposición atacada mantiene por fuera del estatuto general de contratación estatal normas que determinan la contratación de las entidades públicas, “dado que es extraña a la materia presupuestal de la ley que la contiene”.

Añade el demandante que “la disposición demandada excede la vigencia fiscal para la que rige la Ley 1169 de 2007, a pesar de que ello lo proscribe el literal c) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, porque introduce una reforma permanente respecto del contrato de concesión, regulado principalmente en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en cuanto prevé una condición para las modificaciones de los contratos de concesión, que resulten por mayores aportes estatales, mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo pactado contractualmente, que consiste en la autorización previa del Confis”, motivo por el cual desconoce el artículo 347 de la Carta que advierte sobre el carácter anual de la ley de apropiaciones.

En lo referente a la violación del principio de eficacia en el ejercicio de la función administrativa previsto en el artículo 209 superior, el libelista anota que el artículo demandado no sólo limita inconstitucionalmente la facultad de contratar atribuible a cada entidad contratante, sino que crea “procedimientos dentro de la actividad contractual que no tienen ningún respaldo constitucional y que, por el contrario, afectan el contenido del principio de eficacia, pues se instituyen pasos obligatorios -evaluación fiscal previa del Confis- haciendo el ejercicio de la función administrativa contractual más ineficaz e ineficiente”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Yida Ximena Mora Silva intervino en su calidad de funcionaria de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para defender la constitucionalidad del artículo demandado.

En cuanto a la acusación por desconocimiento del principio de unidad de materia, la interviniente indica que el actor no cumplió los requisitos mínimos al formular el cargo, ya que no expresó cuáles son las disposiciones de ley que considera inadmisibles ni señaló las razones por las cuales considera que “una o unas normas en concreto no guardan relación con la materia o materias de la ley”.

Estima la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que “los contratos de concesión así como las modificaciones a las que se refiere el artículo demandado, tienen impacto fiscal en la medida en que de acuerdo con su estructuración financiera demanden mayores recursos que la Nación debe solventar, o por el contrario mayores ingresos esperados por el concesionario lo cual implica ingresos menores para la Nación o la ampliación de un plazo por ‘N’ cantidad de años donde también se dejan de percibir recursos, lo que origina una restricción en las fuentes de financiación para los gastos que se requieran realizar”.

Puntualiza la interviniente que las modificaciones en comento, “dada su incidencia en las finanzas de la Nación, requieren de la evaluación fiscal previa por parte del CONFIS, de tal manera que permita su validación frente a los instrumentos previstos por la normatividad vigente para el control de la política fiscal, como son el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

La interviniente llama la atención acerca de las funciones del CONFIS e indica que “el artículo demandado se requiere para lograr el manejo responsable de la política fiscal”, fuera de lo cual “está estrechamente ligado a la política presupuestal” y, por lo tanto, “siendo el CONFIS el órgano rector de ésta y coordinador del sistema presupuestal, y habiendo sido habilitado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma de superior jerarquía, para cumplir las funciones que se le atribuyen en las leyes anuales de presupuesto, es claro que no viola los artículos 158, 347 y demás normas superiores señaladas por el demandante”.

En criterio de la interviniente no se requiere que una disposición como la demandada haga parte del Estatuto de Contratación, “toda vez que su contenido no atañe, ni modifica, ni mucho menos deroga las disposiciones que sobre la materia consagra dicha norma y, en cambio, como se puede apreciar, la disposición es propia del orden fiscal y guarda una relación directa con la materia presupuestal”, pues busca “una correcta programación y ejecución del presupuesto”.

Señala luego que el artículo acusado “no excede la vigencia fiscal, porque el presupuesto general de la Nación rige únicamente durante el año para el cual se expide” y tampoco afecta el principio de eficacia administrativa, puesto que “no existe relación entre la evaluación fiscal previa que realice el CONFIS y la realización de la función administrativa contractual por parte de la respectiva entidad, o dicho de otra forma, no se entiende cómo la evaluación del CONFIS hace ineficaz e ineficiente la función administrativa contractual”.

Por último indica que el artículo acusado fue expedido “con el fin de que el presupuesto sea más eficiente” y procura la coordinación entre las autoridades administrativas con miras a cumplir los fines del Estado.

2. Intervención del ciudadano Alberto Rodríguez Espinosa

El ciudadano Alberto Rodríguez Espinosa intervino para apoyar la impugnación del artículo 61 de la Ley 1169 de 2007.

A juicio del ciudadano interviniente el precepto demandado viola el principio de unidad de materia, pues la ley que lo contiene es la anual de presupuesto y estas leyes tienen “limitado el tipo de disposiciones o normas” que pueden contener. El alcance de la ley anual de presupuesto es específico, porque “su finalidad es la de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal”.

Considera el interviniente que el artículo demandado no guarda ninguna relación con lo regulado en la ley anual de presupuesto y “conciene al estatuto de contratación de la administración pública por cuanto establece un requisito para proceder a cierto tipo de modificaciones en cierto tipo de contratos estatales”.

Realiza después el interviniente una exposición sobre la instrumentalidad de las disposiciones generales contenidas en la ley anual del presupuesto y sobre su transitoriedad, para concluir que el artículo censurado “no guarda ningún tipo de conexidad instrumental estricta con la ley anual de presupuesto de la que hace parte” y contraría el carácter anual de la ley de apropiaciones, “ya que introduce un requisito permanente para hacer cierto tipo de modificaciones en los contratos de concesión”.

Estima el ciudadano Rodríguez Espinosa que el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 “no es una disposición general que pretenda asegurar la correcta ejecución del presupuesto” y reitera que “excede la vigencia fiscal para la que se expidió dicha ley”, en contra de lo dispuesto por el literal c) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto al que “en abstracto” remiten los artículos 352 y 151 de la Constitución.

Para terminar el interviniente apunta que disposiciones como la demandada deben estar contenidas en el estatuto general de la contratación pública, previsto en el artículo 150 de la Carta y que su incorporación en la ley anual

quebranta el principio de seguridad jurídica que el artículo 158 superior “tiene por fin proteger”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicitó a la Corte declarar exequible el artículo demandado.

En primer término, el Jefe del Ministerio Público indicó que la disposición acusada no vulnera la regla de unidad de materia, puesto que los contratos de concesión a los cuales se refiere el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, por su misma “naturaleza e importancia”, tienen notoria incidencia en los asuntos presupuestales, dado que, de conformidad con su definición legal, a través de ellos “los particulares se encargan de realizar las grandes obras de infraestructura que necesita el país para su desarrollo, que le pueden generar inmensos recursos al Estado -como por ejemplo el derecho a la explotación del espectro electromagnético- o que requieren ingentes esfuerzos presupuestales para cumplir con las cláusulas de dichos contratos, a lo cual sin dudas está ligada la temática presupuestal que puede ser regulada en la respectiva ley anual”.

Pone de manifiesto la vista fiscal que las modificaciones a los contratos de concesión que impliquen mayores aportes estatales, mayores ingresos esperados o ampliación del plazo inicialmente pactado involucran “situaciones que están relacionadas directamente con la ley anual de presupuesto y por tanto el legislador está autorizado por la Constitución Política para incluir esa clase de decisiones, señalando que cuando haya lugar a esas eventualidades se requerirá la evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal Confis”.

Agrega el Procurador que del contenido del artículo censurado “no se desprende que la intención del legislador sea modificar la ley de contratación, como lo deduce el demandante, ni en cuanto a su forma ni a los contenidos esenciales del contrato de concesión”, pues “solamente consideró que dada la trascendencia de las situaciones planteadas y su notoria incidencia en el presupuesto, se requiere previamente una evaluación del Consejo Superior de Política Fiscal Confis, sin que en últimas se modifique la naturaleza del contrato de concesión a que alude el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993”.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público que la disposición demandada es un instrumento para la consecución de los fines de la ley anual del presupuesto, dado que “la incidencia de las modificaciones a los contratos de concesión puede afectar notoriamente la ejecución del gasto público y los ingresos durante el respectivo periodo, lo cual conduce a que tales modificaciones sean revisadas previamente por el organismo público que se encarga de fijar la política fiscal y presupuestal de la Nación”.

A continuación, el Procurador afirma que el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 no desconoce el principio de eficacia de la función administrativa, pues dentro de la potestad de configuración correspondiente al legislador cabe el establecimiento de “condiciones para manejar la política presupuestal, y es por ello que al evaluar la relevancia que tienen las modificaciones a los contratos de concesión y los efectos desde el punto de vista presupuestal que esa situación acarrea, en ejercicio de dicha libertad atribuyó al Consejo Superior de Política Fiscal Confis, la referida evaluación fiscal previa”.

Recuerda el Procurador que el Confis es el rector de la política fiscal, así como el coordinador del sistema presupuestal, lo cual, a su juicio, reafirma que la imposición de un requisito adicional a los contratos de concesión no es una decisión caprichosa del legislador, “sino que obedece a una política fiscal que consideró más adecuada debido a la importancia de esta clase de contratos y especialmente a las circunstancias que se plantean en la disposición demandada”.

Para concluir, el Jefe del Ministerio Público señala que el requisito previsto en el texto acusado no desconoce el principio de eficacia de la función administrativa y, en particular, de la actividad contractual, puesto que su objetivo es “darle alcance a un contenido normativo que incide sustancialmente en el Presupuesto General de la Nación de 2008, adoptado por la ley en comento” que tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre próximo.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de la referencia.

2. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas a tratar

El ciudadano Sergio Vargas Cuervo solicita que se declare inconstitucional el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, “por la cual se decreta 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 2008”, y para fundamentar su solicitud señala que el precepto acusado vulnera el principio de unidad de materia, desconoce el carácter anual de la ley de presupuesto y afecta el principio de eficacia que debe guiar la actividad de la administración pública.

La violación del principio de unidad de materia la hace consistir el demandante en que el artículo cuestionado regula un asunto propio de la contratación estatal y, por ello, fuera de que su contenido es ajeno a la materia presupuestal tratada en la ley de la cual hace parte, debería pertenecer al

estatuto general de contratación de la administración pública dictado con fundamento en el inciso final del artículo 150 de la Carta.

También estima el libelista que la índole de la regulación vertida en el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 demuestra su carácter permanente que contradice la vigencia anual de la ley de presupuesto e indica, por último, que la afectación del principio de eficacia deriva de la incorporación de una evaluación previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-, pues esa evaluación es un paso obligatorio que, sin autorización constitucional, torna menos eficiente el desarrollo de la función administrativa contractual.

El ciudadano Alberto Rodríguez Espinosa comparte las razones del demandante, mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Procurador General de la Nación piden a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo demandado, ya que, a su juicio, guarda la debida conexidad causal y teleológica con la materia regulada en la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia de 2008, comparte con el resto de la ley el carácter anual y no entraba el cumplimiento de la actividad administrativa en materia de contratos.

En atención a lo señalado, en primer lugar la Corte debe establecer si la evaluación fiscal previa por parte del CONFIS, cuya realización exige la disposición censurada cuando haya modificaciones a los contratos de concesión que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo pactado contractualmente, quebranta el principio de unidad de materia, por aparecer en la ley anual de presupuesto, mas no en el estatuto general de contratación de la administración pública.

Para dilucidar la cuestión planteada la Corte determinará a cual apartado de la ley anual del presupuesto pertenece la disposición atacada y, de acuerdo con ello, precisará qué función está llamada a cumplir. A continuación la Corporación hará referencia a las implicaciones que tiene el principio de unidad de materia tratándose de la ley anual de presupuesto y, con base en los criterios que exponga, decidirá si al expedir el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 el Congreso de la República acató el principio de unidad de materia o lo desconoció.

En caso de que la respuesta al anterior asunto sea positiva, la Corte entrará a analizar el cargo relativo al carácter permanente del precepto puesto en tela de juicio y, si concluye que tiene la idoneidad requerida para dar lugar al juicio de constitucionalidad, determinará si compagina o no con el carácter anual de la ley de presupuesto. Finalmente, la Corporación aludirá a la acusación consistente en la vulneración del principio de eficacia.

3. El artículo demandado y la ley anual de presupuesto

Como se sabe, la ley anual de presupuesto debe ser dictada de conformidad con la denominada Ley Orgánica de Presupuesto que en la actualidad está

recogida por el Decreto 111 de 1996 que, con fundamento en autorización legal, compiló la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995.

El artículo 11 del Decreto 111 de 1996 señala que el presupuesto general de la Nación se compone de tres partes¹. La primera de esas partes corresponde al presupuesto de rentas que “contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional”.

La segunda parte del presupuesto corresponde a los gastos o ley de apropiaciones e incluye “las apropiaciones, para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional” e indica el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 que se debe distinguir “entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”.

La tercera y última parte del presupuesto, según el artículo que se viene citando, agrupa a las “disposiciones generales”, cuyo propósito es “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”.

Conforme se ha señalado en los antecedentes de esta providencia, la Ley 1169 de 2007 contiene el presupuesto para la vigencia fiscal de 2008 y, en concordancia con lo establecido en la correspondiente ley orgánica, su articulado se ocupa del presupuesto de rentas y recursos de capital para la respectiva vigencia fiscal, del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y, en la tercera parte que corresponde a las disposiciones generales, el capítulo V, integrado por los artículos 37 a 74 agrupa unas “disposiciones varias”.

Así las cosas, el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 es, según la organización adoptada por el legislador, una de esas disposiciones generales que, al tenor de lo dispuesto en el literal c) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, tienen la finalidad de “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”.

A juicio del demandante, el mencionado artículo 61 desconoce el principio de unidad de materia, pues se refiere a la evaluación previa que debe efectuar el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en los supuestos de modificación de los contratos de concesión previstos en el mismo artículo y el tema no tiene relación con la materia tratada en la ley anual de presupuesto, ni pretende asegurar la correcta ejecución presupuestal.

¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

En este orden de ideas y de acuerdo con el plan trazado, antes de examinar el ataque que el actor dirige en contra de la constitucionalidad del artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, resultan necesarias unas breves consideraciones acerca de la relación entre la ley anual de presupuesto y el principio de unidad de materia.

4. La ley anual de presupuesto y el principio de unidad de materia

En primer término cabe destacar que en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha consolidado una tendencia de conformidad con la cual la ley de presupuesto tiene un contenido material vinculante y, por lo tanto, su proclamado carácter normativo se opone a las teorías que conciben el presupuesto apenas como un acto condición de índole eminentemente administrativa, cuya objetivo se limita a “estimar o delimitar los ingresos fiscales y autorizar el gasto público en determinada vigencia”².

Frente a esta posición, que aún la misma Corte ha esbozado en algunas sentencias, al señalar, por ejemplo, que la ley anual de presupuesto “no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta”, sino un contenido concreto y estrictamente delimitado³, últimamente se ha reiterado que el alcance de tal ley no puede ser reducido “a un contenido meramente contable o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla”⁴.

Varias razones ha expuesto la Corte para sustentar el carácter material de ley que corresponde al presupuesto, así como su consiguiente eficacia normativa. Al respecto la Corporación ha puntualizado que siendo “propio de las leyes en sentido material el ordenar, prohibir o autorizar”, se debe tener en cuenta que la ley anual de presupuesto autoriza gastos y prohíbe superar los límites en ella fijados, por lo cual, “su contenido normativo es indiscutible”⁵.

Así pues, tanto la fuerza restrictiva del presupuesto que impide superar los límites de gastos plasmados en la ley, como el principio de especialidad, según el cual las partidas no pueden destinarse a fines distintos de aquellos para los que fueron aprobadas explican el carácter normativo de la ley anual que, además, encuentra un fundamento adicional en las políticas macroeconómicas que contribuye a realizar.

En efecto, en forma reiterada la Corte ha sostenido que el presupuesto es un instrumento de política macroeconómica, pues racionaliza la actividad estatal “y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo”⁶.

² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

La Corporación también ha destacado que la ley anual de presupuesto es una de las manifestaciones sobresalientes del principio de separación de poderes y de las funciones de control, ya que el gobierno debe someterse a la ley en virtud de la cual el Congreso le señala cómo se deben invertir los dineros del erario público⁷.

Finalmente, en coordinación con las razones enunciadas, la Corte ha señalado que el carácter material del presupuesto y su fuerza normativa mantienen relación estrecha con los poderes políticos del Congreso de la República, dado que, al aprobarlo, el poder legislativo “ejerce una función de delimitación y control del poder ejecutivo en materia económica”, contribuye “a la efectiva realización de las metas fijadas anteriormente en el Plan de Desarrollo económico y social” y orienta “las finanzas públicas en uno u otro sentido, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular”⁸.

Ciertamente, la ley anual de presupuesto no escapa a la exigencia contemplada en el artículo 158 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia” y tampoco a lo ordenado en el artículo 169 superior, según el cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

Sin embargo, una cosa es analizar el principio de unidad de materia desde la posición que concibe el presupuesto como un mero requisito para la ejecución de las partidas que contempla y otra, por entero distinta, examinarlo bajo la concepción que, con base en las razones expuestas, considera que al presupuesto le corresponde un contenido material propio y una indiscutible fuerza normativa ligada al logro de importantes objetivos económicos y políticos.

En efecto, si se considera que el propósito de la ley anual de presupuesto es tan solo estimar y delimitar los ingresos fiscales, autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal y ser la condición de la ejecución presupuestal durante esa vigencia, un contenido a tal grado reducido impone una consideración limitada de los temas susceptibles de tener un vínculo material y teleológico con la temática presupuestal.

En cambio, si se estima que el presupuesto está dotado de un contenido material con un alcance normativo orientado al logro de finalidades macroeconómicas, a hacer efectivo el control del poder ejecutivo y a expresar el poder del Congreso de la República en asuntos económicos, las condiciones de su cumplimiento y ejecución precisan de un ámbito más expandido y, por lo tanto, será mayor la cantidad de materias susceptibles de tener una efectiva conexidad material y finalística con el tema presupuestal.

No se trata, desde luego, de difuminar todos los límites impuestos a la actividad legislativa por el principio de unidad de materia, sino de evitar que la reducción del ejercicio presupuestal a un mero ejercicio contable limite

⁷ *Ibidem.*

⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

hasta extremos perjudiciales las posibilidades de asegurar la ejecución de un presupuesto que, conforme se ha visto, supera con creces la posición tradicional que lo concibe como un acto condición de índole estrictamente administrativa.

Las “disposiciones generales” incorporadas en la ley anual del presupuesto, según el artículo 11, literal c) del decreto 111 de 1996 tienen la finalidad de asegurar la correcta ejecución del presupuesto y, tratándose de ellas, es particularmente notable la exigencia de acatar el principio de unidad de materia, pues, como lo ha afirmado la Corte, su alcance normativo “debe circunscribirse a su objeto”, no “rebasar el fin que con ellas se persigue” y “tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto”, es decir, “observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución”⁹.

Que en razón del acatamiento debido al principio de unidad de materia las disposiciones generales de la ley anual solamente puedan “referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente”¹⁰, no significa que la apreciación del cumplimiento del principio de unidad de materia tenga que ser tan estricta que desconozca, por ejemplo, los poderes democráticos que en materia presupuestal atañen al legislador.

En otras palabras, dado que la ejecución del presupuesto -a cuyo servicio están las comentadas disposiciones generales- no tiene el alcance reducido que le asignan quienes consideran que esa ejecución es tan sólo un simple acto contable llevado a cabo casi mecánicamente, la evaluación constitucional acerca del acatamiento al principio de unidad de materia no puede ser tan estricta que por responder a una concepción superada de lo que es el presupuesto y ponga en peligro los supuestos democráticos de la ley anual y sus finalidades, pero tampoco tan laxa que, so pretexto de la ejecución presupuestal, se permita que las disposiciones generales desborden el objeto y los propósitos que inspiran su inclusión en la ley anual de presupuesto.

Con base en las precedentes consideraciones pasa la Corte a examinar el artículo demandado a la luz de las exigencias del principio de unidad de materia.

5. El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 y el principio de unidad de materia

Como se ha indicado, el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 es una de las “disposiciones generales” incorporadas en el presupuesto para la vigencia del año 2008 y el actor estima que su temática carece de nexos con la materia presupuestal y que la disposición no tiene el propósito de asegurar la correcta ejecución del presupuesto.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

El precepto acusado contiene un supuesto de hecho al cual anuda una consecuencia jurídica. En efecto, de conformidad con su texto, cuando se presenten “modificaciones a los contratos de concesión que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo pactado contractualmente”, entonces se requerirá “la evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis”.

Fijándose en el supuesto de hecho de la disposición, el demandante señala que el artículo cuestionado regula un tema que pertenece al dominio de la contratación estatal y que nada tiene que ver con la ley anual del presupuesto, cuyo contenido es preciso y debe ser objeto de una evaluación estricta siempre que se trate de establecer si se ha acatado o no el principio de unidad de materia, pues lo cierto es que las partes de la ley anual de presupuesto están definidas en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

Como ya lo hizo la Corte en un caso que guarda similitud con el ahora abordado¹¹, lo primero que se advierte es que el planteamiento del actor parte de una concepción restringida acerca de la ley anual del presupuesto y que, a tono con esa concepción, exige el adelantamiento de un control constitucional riguroso, de conformidad con el cual las materias conexas a la ley anual deben ser las que permitan la ejecución de las partidas en él contempladas como si de un mero ejercicio contable se tratara y, por consiguiente, ninguna otra tiene cabida.

De acuerdo con lo expuesto en el anterior acápite de esta providencia, la índole de las materias incorporadas en la ley anual de presupuesto, el carácter normativo que ésta tiene y los propósitos que fundan su adopción y su ejecución no autorizan la premisa de la cual parte el demandante e imponen una apreciación del principio de unidad de materia más amplia que la derivada de la argumentación vertida en el libelo.

Así pues, tratándose del contrato de concesión, la vista fiscal, con apoyo en su definición legislativa, ha llamado la atención acerca de su vínculo con el tema presupuestal, ya que en virtud de contratos de esta clase “los particulares se encargan de realizar las grandes obras de infraestructura que necesita el país para su desarrollo” y así como pueden generarle “inmensos recursos al Estado, también requieren “ingentes recursos presupuestales para cumplir con las cláusulas de dichos contratos”.

Igual parecer se expone en la intervención presentada en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que hace énfasis en el impacto fiscal de los contratos de concesión, puesto que “de acuerdo con su estructuración financiera pueden demandar “mayores recursos que la Nación debe solventar, o por el contrario, mayores ingresos esperados por el concesionario” e incluso la ampliación del plazo que se traduce en una “restricción de las fuentes de financiación para los gastos que se requieran realizar”.

¹¹ *Ibidem*.

Observa, además, la Corte que si en el presupuesto se apropian sumas para funcionamiento o inversión, la ejecución presupuestal de por sí implica un vínculo con la contratación pública, ya que, por ejemplo, es difícil concebir el gasto de funcionamiento o el gasto de inversión como algo totalmente desligado de la asunción de compromisos por parte de distintas entidades estatales, habida cuenta de que las entidades deben disponer de elementos que ellas mismas no producen o coordinar la ejecución de obras que han de ser contratadas, pues aún cuando la obra sea necesaria, el objeto de muchas entidades públicas no es la construcción directa de la infraestructura indispensable para el cumplimiento de sus labores.

A título de ilustración, repárese en que el propio Estatuto Orgánico del Presupuesto alude en su artículo 24 a los contratos de empréstito y “a las contrapartidas que en estos se estipulen” e indica que “estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público”. Así mismo, en el artículo 38 se indica que en el presupuesto de gastos se podrán incluir las apropiaciones “destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional”.

El artículo 339 de la Constitución se refiere al plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional que, como parte integrante del Plan Nacional Desarrollo “contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución” y, por su parte, el artículo 341 superior señala, en lo pertinente, que el Plan Nacional de Inversión se expedirá mediante una ley dotada de prelación sobre las demás leyes y cuyos mandatos constituirán “mecanismos idóneos para su ejecución y suplirían los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”, no obstante lo cual “en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas aprobadas en la ley del plan”.

Fuera de que las disposiciones transcritas demuestran que el presupuesto cumple funciones macroeconómicas, en ellas se alcanza a percibir el vínculo de la ley anual con el tema contractual y, sin mayor esfuerzo, resulta viable concluir que ese vínculo tiene especiales connotaciones cuando se trata de contratos como el de concesión que es un importante instrumento para la realización de obras públicas cuya envergadura reclama la inversión de cuantiosos recursos.

Precisamente, la Corte le ha reconocido al contrato de concesión, y en especial al relacionado con las obras públicas, una gran “incidencia social” que repercute en “la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social de Derecho, pues es un hecho notorio que la satisfacción de las necesidades colectivas, así como la prestación eficiente de los servicios públicos esenciales, demanda una constante actividad contractual que, las más de las veces, se concreta en la realización de importantes proyectos o

macroproyectos de infraestructura que son sufragados con cuantiosas sumas de dinero provenientes del tesoro público”, razón por la cual la “incidencia social del contrato de obra pública determina que en esta clase contratos exista un mayor compromiso del interés general que el comúnmente involucrado en los demás contratos estatales”¹²

De conformidad con lo expuesto, la alusión al contrato de concesión en la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia del año en curso no es extraña al tema primordial de esa ley y tampoco lo es la modificación de esos contratos en función de la variación de los aportes, de los ingresos esperados y de los plazos, pues la modificación del presupuesto en aspectos como los gastos o los ingresos es asunto común y previsible ya que, conforme lo ha apuntado la Corte, al fin de cuentas el presupuesto contiene una “estimación” de los ingresos y de los gastos¹³ y, de otra parte, es también predecible que algunas obligaciones asumidas con cargo al presupuesto vigente afecten vigencias futuras.

Así las cosas, la correcta ejecución del presupuesto eventualmente podría requerir una disposición referente a las vicisitudes de los contratos de concesión y sin embargo, el demandante considera que el artículo censurado es propio del estatuto general de la contratación pública que el Congreso debe dictar de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 150 superior y no de la ley anual de presupuesto.

En opinión del demandante, la circunstancia de que el precepto tiene mejor acomodo en la ley referente a la contratación pública demuestra con suficiencia que no debe estar en la ley anual de presupuesto, puesto que “existe un cuerpo normativo que integra las disposiciones legales a las que se debe sujetar la administración para celebrar los contratos que demande la necesidad del servicio”.

La afirmación que sirve de base al argumento expuesto consiste, entonces, en que el estatuto general de contratación de la administración pública tiende a ser el único cuerpo normativo llamado a establecer con exclusividad cuanto tiene que ver con la contratación estatal y a tal grado que cualquier precepto que de algún modo aborde la materia contractual debería tener su sede natural en ese estatuto, de modo que su pertenencia a otro documento normativo sería inconstitucional.

En contra de la apreciación del actor, esta Corte, al responder un cargo de inconstitucionalidad basado en la creencia de que la autorización para expedir el régimen de contratación estatal “tiene por finalidad la expedición de un estatuto único y, por tanto, omnicompreensivo de toda la materia”, tuvo oportunidad de precisar que el artículo 150 de la Carta no obliga al legislador “a dictar un estatuto contractual que desarrolle la materia en forma integral y casuística, por cuanto una concepción de esta naturaleza significa que el constituyente quiso desconocer el campo de acción que le corresponde a la

¹² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-562 de 1998. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

administración respecto de los contenidos normativos, que al estar expuestos a las cambiantes circunstancias, demandan una regulación ágil y expedita que permita lograr la debida ejecución de la ley”¹⁴.

En aquella ocasión puntualizó la Corte que del precepto superior tampoco podía “inferirse la obligación para el legislador de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente en materia contractual, pues si ésta hubiera sido la voluntad del constituyente, en el artículo 150 Fundamental se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como finalmente quedó redactada la aludida competencia legislativa” y, en armonía con este planteamiento, destacó que en virtud de la facultad de configuración legislativa “el Congreso también quedó en libertad para regular los aspectos más significativos de la contratación pública (...) todo lo cual dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales”¹⁵.

Así pues, es evidente que el argumento del actor no es de recibo y, por lo tanto, queda pendiente examinar la conexidad entre la materia presupuestal y la consecuencia que el legislador anuda al supuesto previsto en el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, cual es “la evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis”.

Para examinar la conexidad entre la función encomendada al CONFIS y la materia presupuestal, basta constatar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 25, señala que “el Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la política fiscal y coordinará el sistema presupuestal”.

El artículo 26 del Decreto 111 de 1996 le atribuye algunas funciones y, de igual manera, otras disposiciones del mismo estatuto le asignan otras competencias, como sucede, por ejemplo, con el artículo 23 que lo encarga de “autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas”, siempre y cuando se cumplan las condiciones que el artículo citado establece a continuación.

Tratándose de “las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad”, así como de “las garantías a las concesiones”, el artículo 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al CONFIS, para que “en casos excepcionales autorice “que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización”, caso en el cual “el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo” del que trata el artículo 1º de la Ley 819 de 2003.

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁵ *Ibidem*.

Como se ve, la atribución al órgano que tiene a su cargo la coordinación del sistema presupuestal de una facultad para realizar la evaluación fiscal previa en los casos de modificaciones a los contratos de concesión no es materia extraña a la ley de presupuesto y menos aún cuando el artículo 26 del Estatuto Orgánico expresamente prevé que, fuera de las funciones allí enunciadas, al CONFIS le corresponden “las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto”.

La ley anual de presupuesto puede, entonces, asignarle algunas funciones al CONFIS, tal como lo reconoció la Corte al declarar la constitucionalidad de un artículo que le atribuía la función “de determinar cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas, o cuáles fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional”. Precisamente con base en la disposición citada, que proviene del artículo 17 de la Ley 38 de 1989, en esa oportunidad la Corporación estimó que “es posible que la ley de presupuesto amplíe las funciones del Consejo” y concluyó que, por ello, la norma estudiada no quebrantaba “la ley orgánica de Presupuesto, ni la Constitución”¹⁶.

Por todas las razones expuestas la Corte Constitucional considera que no está llamado a prosperar el cargo que, por violación del principio de unidad de materia, formuló el actor en contra del artículo 61 de la Ley 1169 de 2007.

6. El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 y el carácter anual de la ley de presupuesto

Considera el demandante que el artículo acusado introduce una regulación permanente que contradice el carácter anual que constitucionalmente se le ha asignado a la ley de presupuesto y ciertamente en relación con las disposiciones generales incorporadas en la ley anual, el Estatuto Orgánico del Presupuesto señala en su artículo 11 que, como “normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”, regirán “únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”.

Por su parte, la Corte Constitucional ha reiterado que en razón de la función que cumplen las disposiciones generales, en cuanto “destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal”, “no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia” y tampoco “modificar normas sustantivas”, porque en tal caso las 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”¹⁷.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-803 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

En lo atinente a la vocación de permanencia que el actor le atribuye al artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 conviene recordar que el presupuesto no solamente se ocupa de la fijación de los ingresos y de los gastos, sino también de la eventual y previsible “modificación de las partidas de ingresos y de gastos” y que, por lo tanto, “las disposiciones necesarias para que los presupuestos puedan hacerse efectivos”¹⁸ no se requieren únicamente para asegurar la efectividad de las partidas fijadas, ya que la correcta ejecución del presupuesto anual también puede requerir de disposiciones generales que tornen factible el tratamiento adecuado de las modificaciones en las partidas que se presenten durante la respectiva vigencia fiscal.

El artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 aborda, precisamente, la modificación de los aportes, de los ingresos esperados y la ampliación del plazo tratándose de los contratos de concesión, luego es claro que su incorporación como disposición general no tiene propósito distinto a asegurar la correcta ejecución del presupuesto en lo referente a las modificaciones de los contratos de concesión que puedan tener lugar durante la vigencia fiscal de 2008.

Debido a la importancia de los mencionados contratos se prevé que, cuando se presenten las modificaciones enunciadas en la disposición, se requerirá de la evaluación fiscal previa del CONFIS y, aunque puede pensarse que el precepto le atribuye una competencia de carácter permanente al referido organismo, la Corte considera que ello no es así.

En efecto, no se puede olvidar que el CONFIS es, por orden contenida en el artículo 25 del Estatuto Orgánico, el coordinador del sistema presupuestal y que, en esa medida, el artículo demandado sólo contiene una especificación de esas funciones de coordinación en una materia específica y para una vigencia fiscal determinada, debiéndose destacar que la comentada función no se le otorgó a una entidad extraña a la ejecución del presupuesto, sino, todo lo contrario, a un organismo al que se le han asignado reconocidas competencias en materia de ejecución presupuestal.

Todo lo anterior resulta corroborado si se tiene en cuenta que, como también se indicó, el artículo 26 del Estatuto Orgánico permite que en las leyes anuales de presupuesto se le otorguen funciones al CONFIS y nada hace pensar que en el caso examinado se trate de una función que temporalmente desborde o trascienda el tiempo durante el cual rige la ley de presupuesto, pues cabe recordar, una vez más, que la función se le atribuyó en una de las disposiciones generales de la ley anual que, como lo preceptúa el artículo 11 del Estatuto Orgánico, “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”.

Por lo demás, el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007 no modificó, derogó o adicionó ninguna disposición que estuviera vigente al momento en que entró a regir la ley anual de presupuesto y, tratándose del estatuto de contratación de la administración pública ya se sabe que se ocupa de las materias más

¹⁸ *Ibidem*.

relevantes de la contratación y no de todo aspecto que tenga que ver con ella, de modo que, según lo puso de presente el Procurador, de la disposición demandada no se desprende “que la intención del legislador sea modificar la ley de contratación como lo deduce el demandante, ni en cuanto a su forma ni a los contenidos del contrato de concesión”.

Así pues, tampoco por esta vía queda demostrado el pretendido carácter permanente del artículo cuestionado y, por ello, la Corte desestima el cargo formulado.

Finalmente, apunta el demandante que la evaluación fiscal previa por parte del CONFIS afecta el principio de eficacia, pero como no precisó de qué manera se produce esa afectación, la Corte considera que no existe cargo de inconstitucionalidad.

Como consecuencia de lo expuesto se declarará exequible el artículo demandado, pero la declaración se limitará a los cargos que fueron objeto de análisis en la presente sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2008”.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Presidente
Con salvamento de voto

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado
Con salvamento de voto

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado
Ausente en comisión

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1124 DE 2008 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA**

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Se vulnera con inclusión de norma permanente que le asigna al CONFIS la evaluación fiscal previa para las modificaciones en contratos de concesión (Salvamento de voto)

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Inclusión de norma en ley de vigencia de un año exige una conexidad instrumental directa, inmediata y específica (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-7296

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, *“por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008”*.

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito salvar mi voto al presente fallo, mediante el cual se declara exequible, por los cargos analizados, el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007.

Lo anterior, por cuanto que en mi concepto, la norma acusada ha debido ser declarada inexecutable en razón a que viola el principio de unidad de materia, en la medida en que se trata de una norma permanente que regula aspectos de los contratos de concesión.

A mi juicio, no basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que pueda ser incluida como una disposición general en una ley de vigencia de un año, sino que debe tener una conexidad instrumental directa, inmediata y específica que no se encuentra en el presente caso.

Por consiguiente, en mi criterio, esta disposición no debe formar parte de la ley de presupuesto. Adicionalmente, es de observar la amplitud de la misma en relación con la modificación de los contratos de concesión.

De conformidad con los anteriores motivos expuestos, para este magistrado el artículo 61 demandado ha debido ser retirado del ordenamiento jurídico.

Con fundamento en lo expuesto, salvo mi voto a la presente sentencia.

Expediente D-7296

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA
C-1124 DE 2008**

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Consecuencias de una interpretación laxa (Salvamento de voto)

Una interpretación del alcance del principio de unidad de materia en la ley anual de presupuesto excesivamente laxa posibilita la incorporación dentro de esta ley de cualquier tipo de disposiciones que guarden relación con el tema macroeconómico, alusión tan amplia e imprecisa, que hace referencia a todo en general y a nada en concreto. Por esta vía la ley anual de presupuesto terminara en convertirse en una especie de Ley del Plan de Desarrollo, y su parte general sería la vía para que el ejecutivo regulara todos los asuntos que estimara convenientes, lo que contraria abiertamente el alcance del principio de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Se vulnera por inclusión de disposiciones con contenido normativo autónomo ajeno a la materia presupuestal (Salvamento de voto)

Las disposiciones con un contenido normativo autónomo ajeno a la materia presupuestal, como era el caso de la disposición dirigida a establecer una regulación para la renovación de una específica modalidad de contratación estatal, son extrañas al cuerpo principal de la ley y debe ser declarada inconstitucional por desconocer el principio de unidad de materia, además que se desconoce el principio de anualidad presupuestal.

Referencia: Expediente D-7296

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, “*por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*”.

Magistrado Ponente:
Rodrigo Escobar Gil

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria, en virtud de la cual se declaró exequible por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, “*por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de*

2008”. Considero que el precepto examinado vulneraba el principio de unidad de materia y por ende debió ser declarado inconstitucional.

A juicio de la mayoría *“el presupuesto cumple funciones macroeconómicas, en ellas se alcanza a percibir el vínculo de la ley anual con el tema contractual y, sin mayor esfuerzo, resulta viable concluir que ese vínculo tiene especiales connotaciones cuando se trata de contratos como el de concesión que es un importante instrumento para la realización de obras públicas cuya envergadura reclama la inversión de cuantiosos recursos”*, en esa medida, *“la alusión al contrato de concesión en la ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia del año en curso no es extraña al tema primordial de esa ley y tampoco lo es la modificación de esos contratos en función de la variación de los aportes, de los ingresos esperados y de los plazos, pues la modificación del presupuesto en aspectos como los gastos o los ingresos es asunto común y previsible ya que, conforme lo ha apuntado la Corte, al fin de cuentas el presupuesto contiene una “estimación” de los ingresos y de los gastos¹⁹ y, de otra parte, es también predecible que algunas obligaciones asumidas con cargo al presupuesto vigente afecten vigencias futuras”*.

Encuentro esta interpretación del alcance del principio de unidad de materia en la ley anual del presupuesto excesivamente laxa, pues por esta vía se podrían incorporar dentro de esta ley cualquier tipo de disposiciones que guarden relación con el tema “macroeconómico”, alusión tan amplia e imprecisa, que hace referencia a todo en general y a nada en concreto.

Por esta vía la ley anual de presupuesto terminara en convertirse en una especie de Ley del Plan de Desarrollo, y su parte general sería la vía para que el Ejecutivo –haciendo un uso indebido de su prerrogativas en el trámite legislativo- regulara todos los asuntos que estimara convenientes, posibilidad que contraría abiertamente el alcance del principio de unidad de materia.

En efecto, más allá de la discusión sobre la naturaleza de la ley anual de presupuesto, específicamente sobre si se trata de un mera ley de ejecución –acto condición- o si tiene un contenido normativo autónomo, el principio de unidad de materia tiene plena aplicación en esta modalidad legislativa, y por lo tanto debe haber una conexidad entre sus preceptos, de manera tal que no pueden introducirse disposiciones extrañas al cuerpo principal de la ley, el cual como es sabido se compone de dos partes el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones.

Por lo tanto las disposiciones con un contenido normativo autónomo, ajeno a la materia presupuestal -como era el caso de la disposición objeto de examen dirigida a establecer una regulación para la renovación de una específica modalidad de contratación estatal- son extrañas al cuerpo principal de la ley y debe ser declarada su inconstitucionalidad por desconocer el principio de unidad de materia.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-562 de 1998.M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

Nótese, por otra parte, que de esta manera se desconoce el principio de anualidad presupuestal, pues si bien en principio parecería que la vigencia de todos los preceptos contenidos en la ley expira finalizado el año fiscal, las disposiciones con un contenido material autónomo modifican situaciones jurídicas de carácter permanente y de esta manera prolongan en el tiempo sus efectos, incluso una vez finalizada la vigencia temporal de la ley anual de presupuesto.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado