



Sentencia 668 de 2006 Corte Constitucional

SENTENCIA C-668/06

LEY MARCO Y DECRETO REGLAMENTARIO-Alcance

LEY MARCO-Inclusión de norma marco en ley ordinaria

La Corte Constitucional ha señalado que las leyes marco tienen un trámite idéntico al de las leyes ordinarias y que sólo se diferencian de éstas por razón de su contenido o materia. En este orden de ideas ha indicado que la inclusión de normas marco en leyes que contienen disposiciones ordinarias no es contraria a los preceptos constitucionales, siempre y cuando se respete el principio de unidad de materia. Aunque con base en lo estatuido en el Art. 150, Num. 19, Lit. e), de la Constitución y en la Ley 4ª de 1992, la norma demandada tiene en principio la naturaleza de una norma marco o cuadro, por referirse en forma muy general y con carácter permanente a las prestaciones y bonificaciones laborales de empleados públicos al servicio del Congreso de la República, el cargo de inconstitucionalidad por haberse incluido la misma en una ley ordinaria y, por tanto, haberse tramitado como tal, carece de fundamento.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Alcance

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN-Integración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vulneración al incluir norma sobre prestaciones y bonificaciones de Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República/SECRETARIOS GENERALES SUBSECRETARIOS GENERALES Y DE COMISIÓN DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Norma que los asimila como altos funcionarios del Estado para efectos prestacionales y de bonificaciones

La norma demandada está incluida en 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 1º de enero al 31 de diciembre de 2006, en la Parte III, denominada "Disposiciones Generales", Capítulo V, denominado "Disposiciones Varias", y establece que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrán los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado. La Corte observa que de modo manifiesto dicha disposición no estima un ingreso, ni autoriza un gasto, ni constituye un instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto correspondiente a la citada vigencia fiscal, y, por el contrario, modifica o adiciona las Leyes 4ª de 1992 y 332 de 1996, con un efecto sustantivo y permanente, por lo cual vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución Política.

Referencia: expediente D-6165

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 69 de la Ley 998 de 2005

Demandante: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de agosto 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 en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo presentó demanda contra el Art. 69 de la Ley 998 de 2005, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de Enero al 31 de Diciembre de 2006.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir

acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 46.109 de 01 de diciembre de 2005:

LEY 998 DE 2005

(1o. de diciembre)

CONGRESO DE COLOMBIA

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006

(...)

TERCERA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

(...)

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES VARIAS

(...)

ARTÍCULO 69. Para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrán los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado.

III. DEMANDA

El demandante considera que la norma acusada quebranta los Arts. 113, 150, Num. 19, Lit. e), 158, 169 y 346 de la Constitución Política, con los siguientes fundamentos:

Afirma que el Num. 19 del Art. 150 de la Constitución otorga al Congreso de la República la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Señala que la Ley 998 de 2005, de la cual forma parte la disposición impugnada, no tiene la citada naturaleza, según su epígrafe y el contenido de sus artículos, por lo cual dicha norma viola la Carta Política.

Manifiesta que la norma demandada debe hacer parte de un decreto expedido por el Presidente de la República en los términos de la Ley 4ª de 1992, y no en una ley expedida por el Congreso de la República. Agrega que, según lo dispuesto en el Art. 1º de esta última ley, el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en la misma, fijará el régimen salarial y prestacional de los empleados del Congreso de la República. Por tanto, el régimen prestacional y de bonificaciones de los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisiones del Congreso de la República debe fijarse por el Gobierno Nacional conforme a la Ley 4ª de 1992 y no por el Congreso de la República mediante una norma de la Ley 998 de 2005.

Sostiene que al arrogarse el Congreso de la República las facultades otorgadas al Presidente de la República se violó igualmente el Art. 113 superior, que establece que las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del poder público tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado.

De otro lado, considera que la disposición demandada vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución, conforme a jurisprudencia de la Corte Constitucional que cita, teniendo en cuenta que tal norma está "enquistada" en la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2006 y trata un aspecto prestacional impropio de una ley de esta naturaleza, consistente en extender a algunos servidores del Congreso el régimen prestacional y de bonificaciones establecido para los altos funcionarios del Estado.

Así mismo, expone que de acuerdo con lo preceptuado en el Art. 346 de la Constitución, en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme a la ley anterior y que en la situación que plantea, al no corresponder al Congreso la función de establecer prestaciones sociales y bonificaciones por fuera de lo establecido en la Ley 4ª de 1992, el gasto que se cause por este concepto en relación con los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y Secretarios de las Comisiones no es decretado conforme a la ley anterior, como lo exige aquella disposición.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito presentado el 7 de Marzo de 2006, la ciudadana Nathalia Succar Jaramillo, obrando en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada, con los siguientes argumentos:

Asevera que en la demanda no se formulan las razones de la violación de los Arts. 113 y 150, Num. 19, Lit. e), de la Constitución, por lo cual la Corte debe inhibirse de emitir decisión de fondo respecto de dicho cargo.

Plantea que la norma demandada fue expedida de conformidad con la Constitución, porque el Congreso de la República es titular de una cláusula general de competencia legislativa y porque el establecimiento de una prerrogativa a favor de determinados servidores de aquel no priva al Gobierno Nacional de su deber de reglamentar la misma norma, lo cual hizo mediante el Decreto No. 374 de 2006, por el cual se fija la escala salarial para los empleos públicos del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones en materia salarial. Añade que, en consecuencia, no se violan las normas constitucionales señaladas.

Respecto del cargo por quebrantamiento del principio de unidad de materia sostiene que la norma demandada tiene relación de conexidad con el contenido de la Ley 998 de 2005, en cuanto las prestaciones previstas en aquella a favor de determinados servidores públicos tienen consecuencias económicas que necesariamente deben ser parte del cuerpo normativo de la Ley Anual de Presupuesto, para que sean atendidas por el Gobierno Nacional.

Con referencia al cargo por violación del Art. 346 superior, indica que si bien no existe un crédito judicialmente reconocido ni un gasto decretado conforme a la ley anterior, existe en cambio un gasto propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de la rama legislativa del poder público, como lo prevé la misma disposición constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Por medio del Concepto No. 4072 recibido el 30 de Marzo de 2006, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare inexecutable la disposición demandada, con base en las siguientes razones:

Conceptúa que de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional, la ley cuadro es desde el punto de vista de su trámite una ley ordinaria y que aquella se distingue de ésta sólo por su contenido, por lo cual una norma marco puede estar incluida en una ley ordinaria.

Señala que la norma acusada se presenta como una norma marco, referente al régimen salarial y prestacional de servidores del Congreso de la República, que encuadra perfectamente dentro de los criterios y características establecidos por el ordenamiento superior y la jurisprudencia constitucional.

Expresa que, no obstante, desde el punto de vista de la unidad de materia de dicho precepto con la ley que lo contiene, encuentra objeciones de tipo constitucional que parten del hecho de que aquel está contenido en una ley que tiene características especialísimas, por tratarse de la ley anual de presupuesto para el año 2006.

Después de señalar algunos criterios jurisprudenciales sobre el principio de unidad de materia legislativa, sostiene que conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional la Ley de Presupuesto tiene particularidades, como son el carácter político relacionado con el cumplimiento de políticas del Estado y la autorización y limitación de los gastos, y que dicha corporación ha señalado límites a la actividad legislativa en esa materia, como son su sometimiento a la Ley Orgánica de Presupuesto y al Plan Nacional de Desarrollo, su efecto únicamente para el año fiscal correspondiente y la imposibilidad de que modifique normas sustantivas.

Enuncia que la Ley 998 de 2005 tiene un solo núcleo temático que es el establecimiento de las rentas nacionales y la fijación de los gastos del Estado para la vigencia fiscal de 2006 y que la norma impugnada contradice la naturaleza de aquella, pues no corresponde a su contenido, tiene vocación de permanencia y modifica normas sustantivas. Concluye que, así, no existe conexidad entre ellas y se vulnera el Art. 158 de la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de una ley.

Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte establecer si al asimilar la norma demandada los Secretarios Generales, los Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República a los altos funcionarios del Estado para los efectos prestacionales y de bonificaciones quebranta la exigencia constitucional de regulación mediante una ley marco (Art. 150, Num. 19, C. Pol.), el principio de separación de las ramas del poder público (Art. 113 C. Pol.) y el principio de unidad de materia legislativa (Arts. 158 y 169 C. Pol.).

Examen de los cargos formulados

Inexecutable de la norma demandada

3. El Art. 150, Num. 19, de la Constitución Política establece que el Congreso de la República tiene la función de dictar las normas generales y

señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para los siguientes efectos: i) organizar el crédito público; ii) regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; iii) modificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; iv) regular las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; v) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; vi) regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Dicha disposición consagra la figura de las llamadas leyes marco o leyes cuadro, que fueron introducidas en el ordenamiento constitucional colombiano, con un campo de aplicación más delimitado, en virtud de la reforma constitucional de 1968 (Art. 76, Num. 22, de la anterior Constitución Política).

Por efecto de dichas leyes, en las materias indicadas, que se caracterizan por su complejidad y evolución constante, existe una distribución de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, según la cual el primero dicta las normas generales y señala en ellas los objetivos y criterios, en los cuales se vierte la política estatal respectiva, y el segundo expide las normas de desarrollo y concreción de los mismos. De esta manera, se conjugan la estabilidad de una regulación básica y muy general, de carácter legislativo, con la oportunidad, agilidad y efectividad de una regulación adicional, de carácter administrativo, expedida por el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria ante las situaciones, coyunturas y circunstancias cambiantes que se presenten.

Como es lógico, dicha limitación constitucional de la competencia legislativa del Congreso de la República se traduce en una ampliación de la citada potestad reglamentaria.

Acerca de la mencionada distribución de competencias esta corporación ha expresado:

"(...) La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-133 del 1 de abril de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

"(...) ha de precisarse que los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco previstas en el artículo 150, numeral 19, no gozan, como lo afirman los demandantes, de fuerza material de ley. Ellos tienen por límite el texto de la correspondiente ley general, que fija pautas y criterios al Ejecutivo, y no pueden modificarla ni cambiar las reglas que establece. Son decretos típicamente administrativos, y más exactamente reglamentarios, aunque con un ámbito más amplio que el señalado en la Constitución para los decretos expedidos en desarrollo del artículo 189, numeral 11, de la Constitución".¹

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que las leyes marco tienen un trámite idéntico al de las leyes ordinarias y que sólo se diferencian de éstas por razón de su contenido o materia. En este orden de ideas ha indicado que la inclusión de normas marco en leyes que contienen disposiciones ordinarias no es contraria a los preceptos constitucionales, siempre y cuando se respete el principio de unidad de materia. Al respecto ha manifestado:

"Ha señalado la jurisprudencia constitucional que una ley marco o cuadro es aquella que implica una nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que éste último colabora activamente con el primero en la regulación de la materia correspondiente, de forma tal que el Congreso fija las pautas generales y directrices que habrán de guiar la regulación, mientras que el Ejecutivo completa, precisa y determina la reglamentación específica del asunto de que se trate (sentencia C-054/98). Asimismo, ha indicado la Corte que el Legislador puede consagrar normas marco dentro de leyes ordinarias, por cuanto ambas requieren el mismo trámite ante el Congreso; lo que las diferencia será el grado de amplitud que habrá de caracterizar las leyes marco, en relación con las materias específicas que la Constitución les señala. Así se estableció en la sentencia C-133/93:

"El Congreso de la República está facultado para promulgar, bajo el trámite general señalado en los artículos 145, 154, 157, 159, 160, 161 y 162 de la Carta, entre otros, todas aquellas leyes que no sean objeto de requisitos especiales. Significa esto que a los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales (art. 150, Num. 19 C.P.), toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación".²

Por esta razón, aunque con base en lo estatuido en el Art. 150, Num. 19, Lit. e), de la Constitución y en la Ley 4ª de 1992³, la norma demandada tiene en principio la naturaleza de una norma marco o cuadro, por referirse en forma muy general y con carácter permanente a las prestaciones y bonificaciones laborales de empleados públicos al servicio del Congreso de la República, el cargo de inconstitucionalidad por haberse incluido la misma en una ley ordinaria y, por tanto, haberse tramitado como tal, carece de fundamento.

4. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 158 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 Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

Así mismo, el Art. 169 ibidem establece que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

Estas disposiciones consagran el principio de unidad de materia legislativa, al cual se ha referido la Corte Constitucional en múltiples ocasiones y en cuya virtud las disposiciones de una ley deben tener una relación de conexidad con el núcleo temático o la materia predominante de la misma, que debe determinarse mediante el examen sistemático de aquellas y el estudio de los antecedentes legislativos.

Dicha exigencia tiene como finalidades fundamentales lograr la coherencia de la ley, evitando la dispersión de sus disposiciones en diversos cuerpos normativos, y, por consiguiente, asegurar la claridad de su texto, así como también garantizar la claridad en su tramitación, en cuanto impide que los miembros del Congreso resulten sorprendidos con la introducción de disposiciones extrañas a la materia de la ley y que así se desconozca el principio democrático. Todo ello permite un adecuado desarrollo del proceso legislativo y favorece la observancia de la futura ley.

La Corte Constitucional ha considerado que en la aplicación del principio de unidad de materia legislativa debe aplicarse un criterio objetivo y razonable, que a la vez sea flexible, puesto que la aplicación de un criterio estricto o rígido menguaría injustificadamente la libertad de configuración normativa del legislador y lesionaría el principio democrático.

Sobre este tema la Corte ha reiterado frecuentemente el criterio según el cual *"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 inexequibles si integran el cuerpo de la ley"*⁴.

5. Según lo previsto en el Art. 352 superior, además de lo señalado en la misma Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

A su turno, el Art. 346 de la Constitución establece que el Gobierno Nacional formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura, y el Art. 349 dispone que *"durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones"* (se subraya).

La Ley Orgánica del Presupuesto está contenida en el Decreto 111 de 1996, *"por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"*.

En virtud del Art. 11 de esta ley, el Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a). El 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.

b). El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações, que 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, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales, que son las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

6. En lo concerniente a la aplicación del principio de unidad de materia legislativa respecto de la Ley Anual de Presupuesto, esta corporación ha dicho que las disposiciones de ésta se deben circunscribir estrictamente al campo presupuestal, en los siguientes términos:

*"(...) como la propia Carta ha definido un contenido específico para la ley anual del presupuesto, el control de la Corte debe ser más estricto. La Corte entiende entonces que no basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que ella pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual. Es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal (...)"*⁵

En otra ocasión señaló:

"9. De otro lado, la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo. No obstante, este alcance normativo debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. Es en este sentido que se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario. Su vigencia temporal es consecuencia de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretenden asegurar, por lo cual el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, que compila las normas que contienen el Estatuto

Orgánico del Presupuesto, expresamente indica que tales normas generales "regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan." ⁶

Dicho criterio ha sido reiterado, así:

"De este modo, la 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."⁷

"Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas⁸, 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". ⁹

7. La norma demandada está incluida en 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 1o de enero al 31 de diciembre de 2006, en la Parte III, denominada "*Disposiciones Generales*", Capítulo V, denominado "*Disposiciones Varias*", y establece que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrán los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado.

La Corte observa que de modo manifiesto dicha disposición no estima un ingreso, ni autoriza un gasto, ni constituye un instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto correspondiente a la citada vigencia fiscal, y, por el contrario, modifica o adiciona las Leyes 4ª de 1992 y 332 de 1996, con un efecto sustantivo y permanente, por lo cual vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución Política.

Por estas razones, la corporación declarará inexecutable la disposición acusada.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

DECLARAR INEQUILIBRABLE el Art. 69 de la Ley 998 de 2005.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia C-129 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, sentencias C-432 de 2004 y C-569 de 2003, entre otras.

2 Sentencia C-579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; Salvamento de Voto de Rodrigo Escobar Gil, Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra; Salvamento Parcial de Voto de Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas; Aclaración de Voto de Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa. En el mismo sentido, sentencias C-955 de 2000 y C- 1370 de 2000, entre otras.

3 Mediante la Ley 4ª de 1992 *"se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política"*. Esta ley fue modificada por la Ley 332 de 1996.

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

5 Sentencia C-402 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero, mediante la cual se declaró inexecutable el inciso 2º del Art. 40 de la Ley 331 de 1996, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1997.

6 Sentencia C-177 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, mediante la cual se declaró inexecutable el inciso 2º del Art. 10 de la Ley 626 de 2000, por la cual se efectuaron unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000.

7 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."

8 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 Apropiaciones 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"*.

9 Sentencia C-803 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, mediante la cual se declaró inexecutable un segmento del Art. 11 de la Ley 779 de 2002, por la cual se efectuaron unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002.

Fecha y hora de creación: 2026-01-18 12:13:27