VII. EXPEDIENTE D-11000 - SENTENCIA C-263/16 (Mayo 18)

M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 1508 DE 2012
(Enero 10)

Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 28. PRESUPUESTACIÓN DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO. Las Empresas Sociales del Estado que en desarrollo de la presente ley celebren contratos bajo esquemas de Asociaciones Público Privadas, elaborarán sus presupuestos anuales con base en el recaudo efectivo realizado en el año inmediatamente anterior al que se elabora el presupuesto actualizado de acuerdo con la inflación esperada de ese año y hasta el 20% de la cartera pendiente por recaudar de vigencias anteriores. **Las demás Empresas Sociales del Estado elaborarán sus presupuestos anuales con base en el recaudo efectivo realizado en el año inmediatamente anterior al que se elabora el presupuesto actualizado de acuerdo con la inflación esperada de ese año.** Lo anterior, sin perjuicio, en ambos casos, de los ajustes que procedan al presupuesto de acuerdo con el recaudo real evidenciado en la vigencia en que se ejecuta el presupuesto.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el segmento del artículo 28 de la Ley 1508 de 2012 que dice: "Las demás Empresas Sociales del Estado elaborarán sus presupuestos anuales con base en el recaudo efectivo realizado en el año inmediatamente anterior al que se elabora el presupuesto actualizado de acuerdo con la inflación esperada de ese año", así como la expresión "en ambos casos", contenida en el mismo artículo.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, le correspondió a la Corte determinar, si incorporar en una ley referente al régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas de una medida relativa al régimen presupuestal de las Empresas Sociales del Estado que no han celebrado o ejecutado contratos bajo los esquemas de las Asociaciones Público Privadas, quebranta o no el principio de unidad de materia.

En primer término, la Corporación encontró que en el proyecto de ley original presentado ante el Congreso de la República por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Dirección Nacional de Planeación, aunque el título se indica que establece normas orgánicas del presupuesto, no estaba previsto el artículo 28 que se acusa. Observó que el artículo 30 del proyecto les otorga esta categoría a los artículos 21 y 23 que aluden al registro único de Asociación Público Privada y la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los proyectos de asociación público privada del orden nacional.

De los antecedentes legislativos, la Corte pudo concluir que el eje temático de la Ley 1508 de 2012 es el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas y que por consiguiente, el

artículo 28 debía responder a ese núcleo estructural de las relaciones entre las distintas partes de la ley, de modo que la razón del precepto parcialmente demandado radica que en el Congreso de la República quiso incentivar el desarrollo de las Asociaciones Público Privadas mediante la incorporación presupuestal de hasta el 20% de cartera vigente por recaudar de vigencias anteriores, propósito que quedó consignado en la primera parte del artículo 28.

La Corte observó que el texto de los artículos 1º y 3º de la Ley 1508 de 2012 que definen las Asociaciones Público Privadas y los contratos a los cuales es aplicable esta ley, no deja duda acerca de la orientación de la ley y de la falta de conexión del segmento censurado con esa orientación legislativa que está presidida por la adopción del régimen jurídico de las asociaciones Público Privadas, régimen al que nada aporta una previsión presupuestal relativa a Empresas Sociales de Estado que no hayan celebrado contratos bajo el esquema de la mencionadas Asociaciones.

De otra parte, el Tribunal reiteró que la inclusión de varios temas en una misma ley no autoriza que cada una de las materias tratadas integre un compartimento absolutamente separado de los demás ámbitos temáticos, pues de entenderlo así, su simple mención en el título de la ley, todas las normas orgánicas del presupuesto quedarían expuestas a su modificación e incluso, la referencia a "otras disposiciones", abriría la posibilidad de involucrar cualquier materia en la ley. El mayor peso del principio democrático no puede ser llevado al extremo, pues quedarían vaciados de su contenido los artículos 158 y 169 de la Constitución. En este sentido, para que una pluralidad de temas pueda tener adecuado acomodo en una sola ley acorde con el principio de unidad de materia, entre los varios temas debe haber una indiscutible conexión.

En este orden, la Corte concluyó que el aparte normativo demandado del artículo 28 de la Ley 1508 de 2012 establece una materia extraña al eje temático definidor de esta ley, por cuanto no expresa ningún contenido conexo con las Asociaciones Público Privadas, como se desprende del hecho de referirse a empresas que no decidan celebrar contratos bajo ese esquema. Tampoco, encontró una conexidad causal, temática, sistemática o teleológica de una regulación presupuestal de las Empresas Sociales del Estado con el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas. Por consiguiente, se impuso la declaración de inconstitucionalidad del segmento normativo acusado y consecuentemente sobra la referencia a "ambos casos" contenida en el artículo 28, pues uno de ellos será separado del ordenamiento jurídico por violación de principio de unidad de materia.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta