

Sentencia C-070/20

NORMA ACUSADA-Análisis de vigencia

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vigencia temporal/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Disposiciones generales rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia frente a norma que no se encuentra vigente ni está produciendo efectos jurídicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sustracción de materia

Referencia: Expediente D-13242

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 (parcial) de la Ley 1940 de 2018, “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 2019”

Demandante: Sebastián Carbone Barrios

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 8 de mayo de 2019, el ciudadano Sebastián Carbono Barrios presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018, “[p]or 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 2019”.

1. Por medio de Auto del 23 de mayo de 2019 se resolvió admitir la demanda y solicitó a los secretarios generales de ambas cámaras que remitieran las Gacetas del Congreso en las que se evidenciara el proceso de formación de la Ley 1940 de 2018¹. Asimismo, (i) ordenó comunicar de la iniciación de este proceso al Presidente de la República², (ii) invitó a participar en este proceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante

“Ministerio de Hacienda”), la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a las facultades de derecho de las universidades Pontificia Bolivariana, de los Andes, de Antioquia, de Medellín, de Nariño, del Norte, Externado, Javeriana, Libre, Nacional, Mariana, del Rosario y Sergio Arboleda³, (iii) ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia⁴ y (iv) ordenó fijar en lista el proceso de la referencia para que los ciudadanos pudieran intervenir, todo esto luego de que se hubieren practicado las pruebas decretadas.

1. Por medio de Auto del 14 de agosto de 2019⁵, luego de haberse practicado las pruebas decretadas⁶, se dispuso dar cumplimiento a las demás órdenes del auto admisorio de la demanda. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General recibió, en orden cronológico, las siguientes intervenciones: 1) la de la Universidad Libre de Bogotá⁷, 2) la de la Universidad Pontificia Bolivariana⁸ y 3) la del Ministerio de Hacienda y de Crédito Público⁹. También se recibió el Concepto 6661 del 30 de septiembre de 2019, suscrito por el Procurador General de la Nación¹⁰.

A. NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcribe el texto del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018, con lo demandado en subrayas, así:

“LEY 1940 DE 2018

(noviembre 26)

Diario Oficial No. 50.789 de 26 de noviembre de 2018

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 2019

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

[...]

TERCERA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

[...]

CAPÍTULO III

DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES Y CUENTAS POR PAGAR

ARTÍCULO 31. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) – Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2018 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2019.

Si durante el año de la vigencia de la reserva presupuestal o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las originó, se podrán hacer los ajustes respectivos en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.

Como quiera que el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación refleja el detalle, la secuencia y el resultado de la información financiera pública, registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, no se requiere el envío de ningún soporte físico a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, ni a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, salvo que las mismas lo requieran.

PARÁGRAFO. Previo a iniciar la ejecución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar constituidas con corte a 31 de diciembre de 2018, las entidades deberán clasificarlas en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación de acuerdo con el nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal establecido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.”

A. LA DEMANDA

1. El actor solicitó la declaratoria de inexequibilidad del aparte demandado con fundamento en un único cargo:

Cargo único: desconocimiento de la reserva de ley orgánica

1. El actor argumentó que la norma demandada, que corresponde a una ley ordinaria de presupuesto, estaría adicionando un requisito para la constitución de cuentas por pagar no contemplado en artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto¹¹ (en adelante “EOP”). Debido a lo anterior, estimó que se estaría reformando el artículo antes mencionado, desconociendo la reserva de ley orgánica establecida en los artículos 151 y 352 de la Constitución.

1. Para explicar su argumento, señaló que el artículo 89 del EOP establece los requisitos para la constitución de las cuentas por pagar, según los cuales estas deben corresponder (i) a los anticipos pactados en los contratos o (ii) a las obligaciones, derivadas de la entrega de bienes y servicios. Para el accionante, “la Ley Ordinaria 1940 de 2018, modifica el EOP adicionando un requisito para constituir las Cuentas por Pagar, como es ‘contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia’, lo cual no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica e invade su órbita de competencia”¹².

1. Argumentó también que el incumplimiento del requisito que estaría introduciendo el aparte demandado, consistente en contar con un programa anual mensualizado de caja (en adelante “PAC”), implicaría transformar una cuenta por pagar en una reserva presupuestal, “lo que contraviene flagrantemente las disposiciones, procedimientos y principios contenidos

en la Ley Orgánica de Presupuesto, toda vez que en ésta se determinan y se diferencian claramente los requisitos para constituir las Reservas Presupuestales y las Cuentas por Pagar”¹³. Para el demandante esto es especialmente grave, pues las reservas presupuestales corresponden a compromisos que no se hubiesen cumplido en la anualidad, no así a anticipos ya pactados o entregas efectivamente ejecutadas, como ocurriría en el caso de las cuentas por pagar.

1. El demandante señaló que, como consecuencia de las modificaciones introducidas por la norma demandada para la constitución de las cuentas por pagar, “la norma acusada viola los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 151 y 352, toda vez que en éstos se determina que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deben establecerse mediante leyes orgánicas; por lo tanto, el artículo 31 de la Ley Ordinaria 1940 de 2018 contraría los mandatos constitucionales referidos, al invadir la órbita de competencia de la Ley Orgánica de Presupuesto”¹⁴.

A. INTERVENCIONES¹⁵

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron tres conceptos. El Ministerio de Hacienda solicitó a la Corte inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la demanda, mientras que las universidades Libre y Pontificia Bolivariana le solicitaron a la Corte que declarara la inexequibilidad de la norma censurada.

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expuso que la demanda carecía de aptitud sustancial, por lo que la Corte debía inhibirse de pronunciarse de fondo. Destacó que el actor no estructuró debidamente el concepto de la violación, pues asignó al artículo 89 del EOP un alcance errado, concluyendo con base en dicho equivoco que la norma demandada lo modificaba. Así, aclaró que “[e]l referido artículo 89 del EOP tan solo establece cuál debe ser el contenido de las cuentas por pagar; mas no establece el procedimiento presupuestal que

se debe llevar a cabo para la constitución formal de dichas cuentas por pagar”¹⁶.

1. El Ministerio explicó que la norma orgánica determinaría la naturaleza de las cuentas por pagar, mientras que la norma demandada estaría definiendo un asunto distinto, a saber, la forma para constituir las presupuestalmente. Afirmó que “la norma acusada exige el cumplimiento de un requisito formal para la constitución de cuentas por pagar mas no se refiere a su contenido material. Los componentes de la cuenta por pagar siguen siendo los mismos: ‘las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios’. Sin embargo, la ley 1940 de 2018 establece un requisito que tan solo debe ser acreditado por la entidad para constituir de manera adecuada la cuenta por pagar: debe contar con programa anual mensualizado de caja de la vigencia”¹⁷.

1. El Ministerio de Hacienda puntualizó que la norma demandada, contrario a contravenir la norma orgánica de presupuesto, apunta al cumplimiento del mandato que defiere al Gobierno la competencia para definir los actos y procedimientos para darles cumplimiento (EOP Arts. 116 y 117). Especificó que, en el caso de las cuentas por pagar, este mandato implica que es el Gobierno el que debe determinar “los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento” de lo establecido en el artículo 89 del EOP, que comprende la constitución de cuentas por pagar, y fue precisamente a través de la ley de presupuesto que tales requisitos se articularon.

1. En suma, destacó que la norma demandada “no tiene el potencial para modificar el EOP pues el procedimiento para la constitución de las cuentas por pagar no se encuentra regulado en el EOP, sino en las leyes anuales de presupuesto y en el Decreto 1068 de 2015”¹⁸, lo que redundaría en el incumplimiento del requisito de certeza del cargo. En efecto, “no es una afirmación veraz [...] que la norma acusada adiciona un requisito a un artículo del EOP, pues el EOP no se refiere, ni siquiera de manera sucinta, a la materia procedimental de las cuentas por pagar”¹⁹.

1. La Universidad Libre de Bogotá solicitó que se declarara la inexecutable de la norma demandada por desconocer la reserva de ley orgánica pues, en su concepto, el artículo 31 de la Ley 1940 está “regulando materias sustanciales de la constitución de las cuentas por pagar y las reservas presupuestales”²⁰. Destacó que a pesar de que cualquier cuenta por pagar no podría cancelarse si no se encuentra dentro del PAC, lo demandado está “complementando el procedimiento de la constitución”²¹ de las cuentas por pagar con elementos que no están definidos en los artículos 73, 74 u 89 del EOP. En este sentido, a pesar de que el PAC es una importante herramienta de planeación “ello no es óbice para que las normas las cuales reglamenta (sic) su composición (cuentas por pagar y reservas presupuestales) deba ser reglamentada por una ley ordinaria, cuando la [Constitución Política] ha previsto una serie de características de las leyes orgánicas”²².

1. Señaló también que la norma demandada “es disposición emanada del último inciso del art. 89 del [EOP]”²³, a saber, el que establece que “[e]l Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento”, pero ello no excusa que la regulación acerca de la configuración de las cuentas por pagar y de las reservas deba ser desarrollada por medio de leyes orgánicas, situación que no ocurrió en el presente caso.

1. La Universidad Pontificia Bolivariana, en su concepto técnico, también solicitó que se declarara la inexecutable de la norma demandada. Consideró fundamental enfocar el análisis en su objeto, determinando que “el aspecto regulado en la norma demandada se refiere a la regulación en lo relativo al manejo de las reservas presupuestales”²⁴. Con base en lo anterior, destacó que el artículo 151 de la Constitución establece que “el asunto relativo al manejo de reservas presupuestales debe ser regulado mediante una ley orgánica atendiendo a la relevancia jurídica de tal tema para la nación”²⁵, y que se opone a lo estipulado en el artículo 89 del EOP. Concluye señalando “que la norma de inferior jerarquía (Ley 1940 de 2016) que genera la antinomia es la que debe ser extraída del ordenamiento jurídico con relación al apartado del enunciado normativo que genera dicha contradicción normativa”²⁶.

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Por medio del Concepto 6661 del 30 de septiembre de 2019, el Procurador General de la Nación solicitó que la norma demandada fuera declarada exequible. Señaló que la inclusión del requisito de constitución del PAC “no vulnera la reserva de ley orgánica porque el programa anual mensualizado de caja es un elemento para efectos del procedimiento de constitución de las reservas y cuentas por pagar, razón por la cual no implica derogar, suprimir o modificar sustancialmente el artículo 89 de la Ley orgánica”²⁷. A partir del artículo 73 del EOP y de la sentencia C-006 de 2012, explicó que “la función específica de las disposiciones generales contenidas en la ley anual de presupuesto [es la de] de asegurar la correcta ejecución del presupuesto”²⁸ y eso es lo que precisamente hace la norma demandada, pues “la aplicación del [PAC] en el segmento normativo acusado tiene relación con la correcta ejecución del presupuesto con el fin de definir el monto máximo de los fondos disponibles para el cumplimiento de los compromisos de la vigencia, de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar”²⁹, efectivizando por este medio la normativa orgánica relacionada con dicho instrumento de planificación.

1. En suma, los conceptos allegados a la Corte en relación con la presente demanda se resumen en lo siguiente:

Concepto

Argumento

Procurador General de la Nación

La inclusión del PAC como requisito para la constitución de las cuentas por pagar no implica derogar, suprimir o modificar la norma orgánica sobre su configuración.

La norma demandada, como disposición general de una ley anual de presupuesto, apunta a asegurar la correcta ejecución del mismo por medio de la exigencia del PAC.

Exequible

Ministerio de Hacienda

El concepto de la violación desarrollado en la demanda es equivocado, pues parte erradamente de considerar que altera el contenido sustancial de las cuentas por pagar cuando en realidad solo establece el procedimiento presupuestal que se debe llevar a cabo para la constitución formal de las mismas.

La demanda carece de certeza, pues la norma demandada no adiciona un nuevo requisito para la constitución de las cuentas por pagar.

Inhibición

Universidad Libre - Sede Bogotá

La norma está modificando el artículo 89 del EOP, pues complementa el procedimiento para la constitución de las cuentas por pagar.

Inexequible

Universidad Pontificia Bolivariana

La norma demandada, al regular un asunto relacionado con la constitución de reservas presupuestales, genera una antinomia con los artículos 89 del EOP y 151 de la Constitución, por lo que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

Inexequible

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues lo demandado se inserta en una ley de la República. Sin embargo, analizando el contenido y finalidad de la norma surgen dudas acerca de su vigencia, cuestión que se analizará a continuación.

A. CUESTIÓN PREVIA: LA PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LAS NORMAS DEMANDADAS, LA AUSENCIA DE EFECTOS ACTUALES Y LA FALTA DE COMPETENCIA PARA UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La jurisprudencia ha señalado que en casos en los que la vigencia de la norma ofrezca motivo de duda, la Corte “deberá establecer la vigencia de las disposiciones demandadas y, con esto, determinar [...] su competencia”³⁰. El análisis desarrollado por la Corte Constitucional en esta situación impone: “(i) la comprobación del fenómeno ocurrido – derogatoria explícita, tácita, orgánica, subrogación³¹, o cumplimiento de la hipótesis prescriptiva; y, (ii) si se está en presencia de alguna de estas situaciones, determinar si la norma derogada, subrogada o cumplida, mantiene su producción de efectos jurídicos³². Así, solo en el caso de que se encuentre que la norma subsiste en el ordenamiento, o en su defecto, se verifique la producción de efectos actuales, el tribunal constitucional será competente para adelantar el juicio de constitucionalidad³³”³⁴.

1. Es importante recordar, como ya hizo la Corte en la sentencia C-396 de 2019, que la acción pública de inconstitucionalidad no fue “concebida para que la Corte haga un juicio de vigencia ni un estudio de los efectos derogatorios de las normas jurídicas”³⁵, pues la Corte se ocupa de este asunto solo “para determinar la materia legal sujeta a su control”³⁶.

Cumplimiento de la hipótesis prescriptiva como escenario que implica sustracción de materia y falta de competencia para un pronunciamiento de fondo. Reiteración de jurisprudencia³⁷

“Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida.

En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexecutable, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase”⁴².

1. Al respecto, en la sentencia C-102 de 2018 se señaló que “esta corporación ha proferido fallos inhibitorios por carencia de objeto, (i) cuando ha expirado el plazo en el que las medidas adoptadas debían regir o (ii) cuando se ha satisfecho su objeto porque se han realizado los parámetros normativos contenidos en la ley”.

1. Así, se insiste en que cuando se ha verificado que “no existe materia sobre la cual pueda recaer el pronunciamiento”⁴³, la Corte debe, ineludiblemente, inhibirse “de pronunciarse de fondo sobre las materias puestas a su consideración, pues con ello se atiene a los estrictos y precisos términos que le dicta el artículo 241 superior para el ejercicio de su competencia de guardiana de la supremacía e integridad constitucional”⁴⁴.

El inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018 y el cumplimiento de su prescripción normativa

1. La disposición aquí demandada se inserta en la Ley 1940 de 2018, a través de 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 2019”. Se trata de una ley anual de presupuesto, de modo que “es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social”⁴⁵ para una determinada anualidad, de ahí que su vigencia se circunscriba estrictamente al periodo 2019⁴⁶. Es importante recordar que uno de los principios del sistema presupuestal colombiano es el de anualidad, estableciéndose en el artículo 14 del EOP que “[e]l año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año”⁴⁷, por lo que las disposiciones integradas en leyes como la analizada encuentran la realización de su objeto normativo en la vigencia fiscal correspondiente. Respecto a esto último ha señalado la Corte que “las leyes ordinar[i]as que contienen [los] presupuestos y que se expiden cada año en desarrollo de lo previsto por los artículos 150-11, 346, 347 y 349 de la Constitución, tienen una duración limitada -el año fiscal correspondiente- y un alcance restrictivo, “lo cual significa que sus normas no están llamadas a regir de modo indefinido, menos todavía a trazar normas generales de conducta de las ramas y órganos del poder público””⁴⁸.

1. El artículo que comprende la norma demandada se ubica en la Tercera Parte de la ley

anual de presupuesto 2019, que corresponde a sus disposiciones generales. A estas también se aplica el principio de anualidad antes descrito⁴⁹ y debe recordarse que su objeto es el de brindar criterios generales para la correcta ejecución del presupuesto. Así, estas disposiciones contienen “indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo [...pero...] no [deben] rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”⁵⁰.

1. Con este espíritu instrumental, el inciso demandado dispone una regla que obliga a que las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2018 (afectando el presupuesto 2019) y las que derivan del período fiscal 2019, cuenten con el correspondiente PAC, so pena de que deban hacerse los ajustes en los registros y constituir reservas presupuestales. Es importante recordar que el PAC “es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos”⁵¹ y que la norma orgánica referida al mecanismo dispone que los pagos que deban realizarse se harán siempre teniendo en cuenta dicho instrumento de planeación, atendiendo los montos aprobados en él. La obligación de contar con el PAC aplica incluso respecto de obligaciones clasificadas como cuentas por pagar, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 74 del EOP⁵².

1. Teniendo en cuenta que la regla fundamental del inciso demandado (ver supra, num. 28), lo que se puede apreciar por esta Corte es que para el 31 de diciembre de 2019 su finalidad ya se habría realizado. En efecto, (i) para el inicio de la vigencia fiscal 2019 las obligaciones que trascendieron la anualidad 2018 ya se habrían clasificado como cuentas por pagar o derivado en reservas presupuestales⁵³, y respecto de las primeras, de especial relevancia para la demanda, ya se habría obtenido el PAC; y (ii) para el momento en que se adopta esta sentencia, lo mismo habría ocurrido respecto de las obligaciones que superarían la anualidad

2019, de modo que las cuentas por pagar ya estarían identificadas y tramitado su PAC correspondiente. Esto es así, pues para la obtención del PAC ya habría debido darse la correspondiente solicitud por la entidad, máximo para el 20 de diciembre de 2019⁵⁴, y aprobado antes del último día del año 2019⁵⁵.

1. Como se puede apreciar, el mandato contenido en la disposición demandada se habría ejecutado y cumplido en su integridad, lo que supone la ocurrencia del fenómeno de “cumplimiento de la hipótesis prescriptiva”, al que se refiere la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵⁶.

La ausencia de efectos de la disposición demandada

1. Siguiendo el método desarrollado por la Corte en estos casos⁵⁷, se debe determinar si el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018 mantiene su producción de efectos jurídicos. Sobre el análisis aplicable a este escenario ha señalado la jurisprudencia que es necesario “verificar la posibilidad de que la misma pueda aplicarse a una situación jurídica nueva, es decir, una surgida luego de su pérdida de vigencia⁵⁸. Esta precisión, es especialmente importante, pues permite distinguir el momento de aplicación efectiva de la norma, de aquel en el que se lleva a cabo su consecuencia normativa, por ejemplo, mediante decisión judicial o administrativa. El primer evento, es relevante para la determinación de la competencia de la Corte, mientras que el segundo, no tiene la entidad de activar la competencia de este tribunal, pues no es indicativo del fenómeno de la ultraactividad”⁵⁹.

1. Teniendo esto en cuenta, la Corte encuentra que el inciso demandado del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018 no es susceptible de ser aplicado a una situación jurídica acaecida luego del año 31 de diciembre de 2019, pues su función y propósito normativo se agotó con clasificación de las obligaciones que trascienden las anualidades 2018 y 2019, en cuentas por pagar y reservas presupuestales, en atención a lo dispuesto en el artículo 89 del EOP.

Asimismo, el PAC que es exigido por la norma demandada respecto de las cuentas por pagar debía haberse obtenido a más tardar para el final del año 2019. Así, aprecia esta Corte que ninguna situación posterior a la expiración de la vigencia fiscal 2019 podría regirse por la disposición atacada, pues su eficacia se predica solo frente a las cuentas por pagar del 2018, que afectan el presupuesto de 2019, y respecto de aquellas obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios del 2019. Por ejemplo, las cuentas por pagar correspondientes a la vigencia 2020 no se verán afectadas por la disposición, ni podrá pretenderse la aplicación del inciso demandado respecto de las mismas. En este sentido, se reitera que ninguna situación jurídica consolidada de manera posterior al 31 de diciembre de 2019 podría regirse por la norma atacada, pues la obtención del PAC correspondiente ha debido haberse agotado para tal fecha, y la clasificación de la obligación como cuenta por pagar o reserva presupuestal, también se habría consolidado para ese momento⁶⁰. Para la Corte resulta claro que la norma demandada no tiene efecto ultraactivos, indicadores de efectos posteriores a la realización de su objeto regulatorio.

1. Por estas razones, debe concluirse que el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018 carece de efectos actuales, susceptibles de activar la competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse de fondo sobre su constitucionalidad.

Al presentarse el fenómeno de la sustracción de materia, la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada

1. Habiéndose constatado el “cumplimiento de la hipótesis prescriptiva” del inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018 y verificado que la disposición no tiene efectos actuales, resulta claro que en este caso se presenta el fenómeno de la sustracción de materia. Esta situación, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales antes decantadas (ver supra, numeral 25), obliga a la Corte a inhibirse de proferir una decisión de fondo respecto de la constitucionalidad de los contenidos demandados.

1. En consecuencia, la Corte se abstendrá de proseguir con el análisis de fondo del cargo planteado en la demanda y, en su lugar, se inhibirá de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. El ciudadano Sebastián Carbono Barrios solicitó a la Corte declarar la inexecutable del inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018, “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 2019”, al considerar que se había trasgredido la reserva de ley orgánica, contemplada en los artículos 151 y 352 de la Constitución. Para el demandante, la disposición suponía la imposición de un requisito adicional a los ya dispuestos en el EOP para la constitución de las cuentas por pagar, a saber, contar con un PAC de la correspondiente vigencia. Adicionalmente, el ciudadano Carbono Barrios sostenía que exigir que la cuenta por pagar se acompañara de un PAC la transformaba materialmente en una reserva presupuestal, alterando la naturaleza de la obligación y desconociendo con ello la normativa orgánica que debe guiar la elaboración de las leyes anuales de presupuesto, que son de naturaleza ordinaria.

1. Al emprender el análisis del caso, la Corte estima necesario estudiar la vigencia de la disposición, a fin de determinar su competencia para pronunciarse de fondo sobre la demanda. Se encontró que la norma demandada, al referirse a la clasificación de las obligaciones en cuentas por pagar y reservas presupuestales, y disponer el requisito para las primeras de contar con el PAC correspondiente, había agotado plenamente su contenido al cumplirse su prescripción normativa. En efecto, dado que la norma demandada se inserta en la ley por medio de la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2019, el principio de anualidad del presupuesto implica que todas las hipótesis reguladas en la norma estarían consumadas para el 31 de diciembre de 2019. Así, se verifica que tanto la clasificación de las obligaciones como cuentas por pagar

o reservas presupuestales y la obtención de los PAC correspondientes estarían perfectos para dicha fecha.

1. Ante esta evidencia, la Corte procede a determinar si la norma tendría efectos actuales, constatando que los mismos no se presentaban. En este análisis se comprobó que ninguna situación jurídica que se consolidara luego del 31 de diciembre de 2019 podría regirse por la disposición demandada, por cuanto la obtención de los PAC debía estar consolidada para el 31 de diciembre de la respectiva anualidad y ya no habría lugar a discutir la naturaleza de cuenta por pagar de la respectiva obligación.

1. En este escenario, concluye la Corte que se presenta el fenómeno de la sustracción de materia, pues no existe prescripción normativa eficaz sobre la cual pudiese recaer el pronunciamiento. Esta situación conlleva a la Sala Plena a declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición analizada, en cumplimiento estricto de la regla de competencia establecida en el artículo 241 constitucional.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo, por sustracción de materia, sobre la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018 “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 2019”.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Procedencia respecto de normas vigentes o de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva por incumplimiento del requisito de certeza del cargo (Aclaración de voto)

Expediente: D-13242

Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero

1. Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. La Corte fundó esta decisión inhibitoria en que la norma demandada no estaba vigente, pero, en mi criterio, no tuvo en cuenta que, a día de hoy, sigue surtiendo efectos, por lo que el control de constitucionalidad resultaba procedente. En su lugar, considero que dicha decisión ha debido justificarse en que la demanda no satisface el requisito de certeza y, por tanto, carece de un auténtico cargo de inconstitucionalidad. Esto es así, por las siguientes dos razones.

1. Primero, el actor cuestionó que “contar con el programa mensualizado de caja de vigencia” es un requisito creado por la norma demandada para las “cuentas por pagar”. Esta afirmación es una mera conjetura y desconoce que dicho requisito solo reproduce el requisito (implícito) previsto por el artículo 74 del EOP. Esto es, el actor cuestiona que el legislador ordinario creó un requisito no previsto por el legislador orgánico, pero inadvierte que dicho requisito fue dispuesto por el artículo 74 del EOP. En estos términos, la demanda carece de certeza, en tanto no se funda en contenidos normativos objetivamente previstos en las referidas normas, sino, en su lugar, en supuestos o conjeturas del actor acerca de lo previsto por dichas disposiciones.

1. Segundo, la expresión “de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas” no implica, como lo entiende el actor, que la “cuenta por pagar” se convierta en “reserva presupuestal” en estricto sentido. Dicho entendimiento da lugar a que la acusación del actor no se dirija en contra de una proposición normativa real y existente, sino de una mera conjetura, derivada de una interpretación descontextualizada de la norma demandada. En su lugar, dicha norma lo que prevé, conforme al artículo 74 del EOP, es que, en todo caso, para la cuenta por pagar es necesario el “aprovisionamiento presupuestal”, la “afectación presupuestal” o la “apropiación presupuestal” respectiva.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-070/20

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Procedencia respecto de normas vigentes o de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos (Salvamento de voto)

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-13.242

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 (parcial) de la Ley 1940 de 2018, “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 2019”.

Magistrado Sustanciador:

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación presento mi salvamento de voto frente a la sentencia de la referencia por las siguientes razones.

Considero que la Corte no debió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, sino que, por el contrario, debió resolver la controversia de constitucionalidad planteada, porque la disposición demandada, por un lado, en la medida en que versaba sobre cuentas por pagar y reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2019, podía continuar produciendo efectos, y por otro, su contenido había sido replicado de manera idéntica en la Ley 2008 de 2019, “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 2020”, razón por la que procedía hacer la integración de la unidad normativa, como se proponía en la ponencia que fue puesta a consideración de la sala y que no fue acogida.

En mi opinión, de haberse realizado un estudio de fondo, lo procedente habría sido declarar la inexequibilidad de la disposición demandada, en cuanto que modifica una definición clara y expresa contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto sobre reservas presupuestales y cuentas por pagar. La circunstancia de que para que se puedan pagar, tanto las reservas presupuestales como las cuentas por pagar, se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, no se sigue que el legislador ordinario pudiese alterar la definición orgánica de reservas presupuestales, para incluir en ella la cuentas por pagar que no cuenten con el PAC en la respectiva vigencia.

De este modo, de conformidad con la disposición demandada, la atención de las cuentas por pagar, en la hipótesis allí prevista, se sustrae del régimen previsto en el EOP y se somete al régimen propio de las reservas presupuestales, decisión que excede la órbita de la ley

ordinario.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A continuación, enuncio las razones que justifican el salvamento de voto que formulé respecto de la decisión de la Corte. Ella consistió en inhibirse de emitir un pronunciamiento

de fondo, por sustracción de materia, sobre la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1940 de 2018 “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 2019”.

1. Dicha disposición -acusada por violar la reserva de ley orgánica prevista en los artículos 151 y 352 de la Constitución- estableció que “[p]ara las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2018 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales”. Prescribía, además, que “[i]gual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2019”.

1. Para fundamentar la inhibición, la Corte afirmó (i) que el enunciado normativo acusado al referirse a la clasificación de las obligaciones en cuentas por pagar y reservas presupuestales, y disponer el requisito para las primeras de contar con el PAC correspondiente, había agotado plenamente su contenido. Sostuvo además (ii) que la norma demandada se inserta en la ley que decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2019, de modo que en virtud del principio de anualidad, todas las hipótesis reguladas estarían consumadas al término de esa vigencia. Igualmente destacó (iii) que la disposición no se encontraba produciendo efectos debido a que ninguna situación jurídica que se consolidara luego del 31 de diciembre de 2019, podría regirse por la disposición demandada, por cuanto la obtención de los PAC debía estar consolidada para ese momento.

1. A pesar del esfuerzo que realiza la sentencia a fin de fundamentar la incompetencia de la Corte para pronunciarse de fondo, es difícil aceptar que la disposición demandada no estuviera produciendo efectos. La conclusión de la sentencia desconoce que las operaciones presupuestales vinculadas a la constitución de reservas presupuestales o cuentas por pagar, se proyectan en la vigencia que sigue al momento en que se hacen. Bajo esa perspectiva, si

el procedimiento previsto en la disposición demandada era también aplicable durante la vigencia correspondiente al año 2019, podía concluirse que tendría consecuencias específicas durante el año 2020 dado que condicionaba el modo en que tendría lugar la ejecución del presupuesto. Ello justificaba que la Corte adelantara el juicio.

1. Incluso, en caso de que persistieran dudas sobre la producción de efectos de la disposición -como así lo evidenciaron las discrepancias que alrededor de este punto se suscitaron en la Sala Plena-, la Corte ha debido pronunciarse de fondo. En efecto, este tribunal ha señalado que cuando tal circunstancia se presenta debe optarse “por una regla prudencial que favorezca el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la supremacía de la Carta Política y el derecho de acceso a la justicia constitucional, en virtud de la cual, los casos dudosos se resuelven en favor de la competencia de este tribunal”⁶¹.

1. Ahora bien, admitiendo en gracia de discusión que la tesis de la sentencia fuera correcta, es claro que concurrían razones suficientes para adoptar una decisión de mérito. En efecto, este tribunal ha sostenido que existen “hipótesis exceptivas en las que el control constitucional podría recaer sobre preceptos que no tienen vocación para producir efectos jurídicos”⁶². Según ha indicado, se trata de supuestos en los cuales no adelantar el control “carece de justificación desde la perspectiva constitucional, o podría erosionar la supremacía del texto superior”⁶³. Ello puede ocurrir, por ejemplo, (i) cuando se trata de “disposiciones legales cuyo ámbito temporal de aplicación es particularmente estrecho y limitado, y esta circunstancia impide activar y efectuar el control constitucional durante este período”⁶⁴, o cuando la demanda se formula durante el término de vigencia de la disposición “pero durante el trámite judicial expira este plazo y cesan los efectos jurídicos del acto normativo”⁶⁵.

1. Si bien el enunciado legal demandado no tenía un término de vigencia particularmente restringido, lo cierto es que (i) su eficacia temporal limitada y (ii) el hecho de que el demandante había formulado la demanda en el mes de mayo del año 2019, eran

circunstancias que justificaban emprender el control. Pero no solo eso era relevante. La Ley 2008 de 2019 había reproducido un contenido normativo equivalente⁶⁶ y en esa medida, era posible integrar la unidad normativa correspondiente y definir si la regla acusada era compatible con los artículos 151 y 352 de la Constitución.

1. Es importante que en situaciones como las analizadas, este tribunal armonice los elementos institucionales, procesales y sustantivos relevantes. Las respuestas no deben ser del todo o nada. Es justamente ello lo que explica la regla de cierre en caso de dudas sobre la producción de efectos, así como la doctrina sobre los eventos en los que procede el control de normas derogadas.

1. La Sala Plena se encontraba habilitada para emprender el control. Esa decisión tenía pleno fundamento en su competencia de guardar la supremacía de la Constitución. Renunció a esa tarea a pesar incluso de que un contenido normativo casi equivalente se encontraba vigente. El proceso de constitucionalidad se inició oportunamente, organizaciones académicas y entidades participaron y la deliberación pública sobre la validez de la norma cuestionada había tenido lugar. A pesar de todo ello, la Corte guardó silencio y es eso lo que justifica este salvamento.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

A LA SENTENCIA C-070/20

Referencia: Expediente D-13242.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 (parcial) de la Ley 1940 de 2018, “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 2019”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me llevan a salvar el voto en la Sentencia C-070 de 2020, adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 19 de febrero del mismo año.

1. La Sentencia C-070 de 2020 se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo por sustracción de materia. Sostuvo que la norma demandada, al referirse a la clasificación de las obligaciones en cuentas por pagar y reservas presupuestales, y disponer el requisito para las primeras de contar con el programa anual mensualizado de caja (PAC) correspondiente, agotó su contenido al cumplirse lo que ordenaba. En concreto, consideró que, dado que la disposición acusada se incluye en la ley que expide el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2019, el principio de anualidad del presupuesto indica que la vigencia de su regulación se agotaría el 31 de diciembre de 2019. Además, el precepto demandado no tendría efectos actuales.

1. Contrario a la tesis mayoritaria, considero que en el presente caso procedía la integración normativa con la Ley 2008 de 2019, lo cual habilitaba un pronunciamiento de fondo. Asimismo, al analizar el cargo, la Sala Plena debió concluir la declaratoria de inexequibilidad del artículo 31, inciso 2° de la Ley 1940 de 2018 y del artículo 28, inciso 2° de la Ley 2008 de 2019.

Integración de la unidad normativa que habilitaba un pronunciamiento de fondo

1. La postura mayoritaria acierta en que la vigencia y la producción de efectos de la Ley 1940 de 2018 se extendió hasta el 31 de diciembre de 2019. No obstante, omitió un asunto de relevancia por el cual procedía la integración normativa que a su vez permitía resolver de fondo la demanda.

1. De acuerdo con el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991⁶⁷, esta Corporación se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales. Este es el fundamento normativo de la facultad de la Corte para acudir a la denominada integración normativa. La atribución de esta Corporación para realizar la integración normativa es excepcional, puesto que no es un Tribunal que realice el control de constitucionalidad oficioso del ordenamiento jurídico⁶⁸.

1. Derivado de lo anterior, existen dos reglas. La primera, que la integración de la unidad normativa está restringida a las estrictas situaciones que la jurisprudencia de la Corporación ha decantado. La segunda es que esas causales están sometidas a una interpretación restrictiva. Este carácter restrictivo de las causales y de su interpretación se sustenta en que implica un control oficioso del ordenamiento jurídico y en que restringe el carácter participativo de las acciones de inconstitucionalidad, pues los intervinientes en el proceso no tienen la oportunidad de pronunciarse sobre los preceptos que conforman la unidad y no

fueron demandados inicialmente⁶⁹.

1. La jurisprudencia constitucional ha reconocido los supuestos en los que procede esta figura. La Sentencia C-753 de 2008⁷⁰, señaló que procede en tres hipótesis: “(i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad⁷¹” (énfasis añadidos).

1. La integración normativa es un recurso procesal cuyo propósito es impedir un fallo inhibitorio. Además, respecto de la causal destacada, tiene como finalidad asegurar plenamente la supremacía de la Constitución y la certidumbre respecto de las normas vigentes. Lo anterior, al evitar, de una parte, que luego de declarar la inexecutable de una norma ella subsista en el ordenamiento o, de otra parte, que con posterioridad a la declaratoria de executable, contenidos normativos idénticos, vigentes al momento del pronunciamiento, sean objeto de demandas iguales⁷².

1. Al examinar la demanda de la referencia debió advertirse que se configuraba uno de los supuestos de la integración normativa. En concreto, el contenido del artículo 31, inciso 2° de la Ley 1940 de 2018 se reprodujo en el artículo 28, inciso 2° de la Ley 2008 de 2019. En tal sentido, esta última dispuso lo siguiente: “Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la

vigencia 2020". La interpretación textual de este artículo no deja dudas de que esta exigencia era aplicable a las cuentas por pagar al 31 de diciembre de 2019 de la misma forma en que la Ley 1940 de 2018 lo ordenaba. Por lo tanto, pese a que la Sala Plena contaba con la posibilidad de integrar la unidad normativa y analizar de fondo el cargo propuesto, omitió el uso de la facultad lo cual conllevó al fallo inhibitorio finalmente adoptado.

Violación de la reserva de ley orgánica

1. Si se hubiera proferido un fallo de mérito, y no la decisión inhibitoria adoptada por la mayoría, considero que la Sala Plena debía declarar la inexecutable del artículo 31, inciso 2° de la Ley 1940 de 2018 y del artículo 28, inciso 2° de la Ley 2008 de 2019 por violación de la reserva de ley orgánica. Los argumentos que sustentan en forma global esta conclusión son los siguientes:

1. El artículo 15173 de la Constitución establece que por medio de las leyes orgánicas se establecerán, entre otros asuntos, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La misma disposición exige que la aprobación de este tipo de leyes cuente con la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Por otra parte, el artículo 352 superior determina que lo que corresponda 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 será regulada por la ley orgánica del presupuesto.

1. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la especial jerarquía de las leyes orgánicas, que es superior a las de las leyes ordinarias, sin que implique que tengan

jerarquía constitucional. Por consiguiente, las leyes orgánicas constituyen parámetros válidos para ejercer el control de constitucionalidad frente a normas de inferior jerarquía y, en tal sentido, las normas orgánicas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad en sentido amplio.

1. De lo anterior se concluye que, si la materia objeto de la regulación en una ley ordinaria es de aquellas que corresponde a las que deben regularse mediante una orgánica, el Legislador ordinario carece de competencia para el efecto. Es decir, para modificar una ley orgánica o un asunto que debe regularse por este tipo de leyes se requiere al menos una norma de su mismo nivel jerárquico.

1. El análisis de las normas demandadas evidencia que se oponen a los contenidos del Estatuto Orgánico del Presupuesto y desconocen la reserva de ley orgánica. En este sentido, el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto exige que las obligaciones por pagar cuenten con el correspondiente programa anual mensualizada de caja de la vigencia. Esta exigencia impide que se constituyan cuentas por pagar sin que cuenten con dicho programa. Precisamente a esta prohibición se oponen las dos normas analizadas, pues prevén la realización de un procedimiento no estipulado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

1. Además, la regulación de la constitución de una cuenta por pagar es un asunto propio de la reserva de ley orgánica. En este sentido, la constitución de cuentas por pagar hace parte de la ejecución del presupuesto, materia que se encuentra sujeta a la mencionada reserva de ley. De hecho, el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto regula la vigencia de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto, su expiración y la imposibilidad consecuente de comprometerse, adicionarse, entre otras.

El hecho de que la norma bajo examen admita la constitución de cuentas por pagar sin contar con el programa anual mensualizado de caja impide que se produzca la consecuencia

prevista en el referido artículo 89: que se constituyan las reservas presupuestales de los compromisos que no se hayan cumplido. Ambas situaciones alteran entonces lo previsto por la norma orgánica en materia presupuestal y, por lo tanto, significan una infracción de la reserva sobre estos asuntos.

A estos argumentos cabe agregar que el hecho de que las normas aquí revisadas no se restringieron a una determinada vigencia fiscal, sino que, por el contrario, cobijen distintas vigencias y que incidan en la ejecución de otros presupuestos (no solo el de determinada vigencia fiscal), respaldan la conclusión del carácter estable y permanente de sus disposiciones por las cuales la las asemeja indebidamente a las de la ley orgánica del presupuesto. Es por estas razones que, si se hubiere resuelto de fondo la presente demanda, esta habría conducido a una decisión de inexecuibilidad, al configurarse el cargo de violación de la reserva de ley orgánica.

De esta manera, expongo las razones por las cuales salvo el voto respecto de la Sentencia C-070 de 2020, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 Las pruebas fueron decretadas con fundamento en el artículo 63 del Acuerdo 02 de 2015, “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte” por el Magistrado Luis

Guillermo Guerrero, sustanciador del caso para ese momento.

2 Constitución Política, Art. 44 y Decreto 2067/1991, Art. 11.

3 Decreto 2067/1991, Art. 13.

4 Decreto 2067/1991, Art. 7.

5 Cuaderno Principal, fl. 30. Auto dictado por el entonces sustanciador del caso, el Magistrado Luis Guillermo Guerrero.

6 Las respuestas de las entidades a las que se dirigieron los oficios se recibieron en el siguiente orden cronológico: 1) Secretaría General de la Cámara de Representantes, por medio del oficio S.G. 2-931/2019 (Folios 16 a 17 del cuaderno principal); 2) Secretaría General del Senado de la República, por medio del oficio S.G.E.-CS-284-2019 (Folios 26 a 27 del cuaderno principal).

7 El concepto técnico lo suscriben los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarin, Ingrid Vannesa González Guerra, Camila Alejandra Rozo Ladino y Javier Enrique Santander Díaz, en su condición de director y de miembros del Observatorio de intervención ciudadana constitucional, respectivamente. Folios 51 a 56 del cuaderno principal.

8 El concepto técnico lo suscribe el ciudadano Daniel Mauricio Patiño Mariaca, en su condición de profesor e investigador de esta universidad. Folios 57 a 60 del cuaderno principal.

9 Interviene el ciudadano Esteban Jordan Sorzano, en su condición de asesor de planta del despacho del ministro, actuando como su delegado, conforme a la Resolución 928 de 2017. Folios 62 a 64 del cuaderno principal.

10 Folios 69 a 72 del cuaderno principal.

11 Compilado mediante Decreto 111/1996.

12 Cuaderno Principal, fls. 4-5.

13 Cuaderno Principal, fl. 5.

14 Ibíd.

15 Decreto 2067/1991, Art. 13.

16 Cuaderno Principal, fl. 62.

17 Ibíd.

18 Cuaderno Principal, fl. 63.

19 Ibíd.

20 Cuaderno Principal, fl. 55.

21 Ibíd.

22 Ibíd.

23 Ibíd.

24 Cuaderno Principal, fl. 58.

25 Ibíd.

26 Cuaderno Principal, fl. 60.

28 Cuaderno Principal, fl. 72.

29 Cuaderno Principal, fl. 71.

30 Corte Constitucional, sentencia C-019 de 2015. Sobre la competencia de la Corte Constitucional en casos como el que aquí se analiza, es importante destacar que el artículo 241 de la Constitución señala los estrictos y precisos términos en los cuales esta Corporación ejerce sus facultades de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, estableciéndose en el numeral 4 de dicho artículo que deberá “[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. Sobre lo anterior, resulta claro que cuando dicho numeral se refiere a “las leyes”, está describiendo aquellas normas sujetas

a la Constitución, dictadas por el legislador, que pertenecen al ordenamiento jurídico, entendiéndose que las normas derogadas o subrogadas, por efecto de dicho fenómeno jurídico, dejan de ser leyes. De ahí, la aplicación de la figura de la sustracción de materia o carencia actual de objeto, cuandoquiera que la Corte verifica la falta de vigencia de las normas demandadas y la ausencia de efectos actuales de las mismas (ver, entre otras, sentencias C-416/1992; C-022/1994; C-264/1994; C-282/1994;.C-281/1995; C-583/1995; C-244A/1996; C-1144/2000; C-353/2015; C-348/2017;). Sobre esto, se ha dicho en la jurisprudencia que “la derogación es una figura que determina la existencia de una norma en un ordenamiento jurídico. Esa pertenencia de un enunciado prescriptivo es el presupuesto básico para iniciar un juicio de validez sobre una disposición de rango legal. Por ello, la Corte ha utilizado tal institución para identificar si tiene competencia para examinar la exequibilidad de una disposición de rango legal” (Corte Constitucional, sentencia C-348 de 2017)

31 Corte Constitucional, sentencias C-019 de 2015, C-898 de 2001, entre otras.

32 Corte Constitucional, sentencias C-898 de 2001 y C-019 de 2015, entre otras.

33 Por ejemplo, en un caso reciente y similar al presente, la Corte en sentencia C-044 de 2018, decidió inhibirse de pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 27 (parcial) de la Ley 48 de 1993, “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”. En aquel caso, la demanda fue admitida el quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017), el proceso suspendido por virtud del Auto 305 del veintiuno (21) de junio de dos mil diecisiete (2017), y la norma demandada fue derogada durante el término de suspensión, por el artículo 81 de la Ley 1861 de 2017. En dicho proceso, la Corte verificó la ocurrencia de una derogatoria expresa y posteriormente, aplicando la reiterada jurisprudencia en la materia, verificó que la norma demandada no producía efectos jurídicos. Corte Constitucional, sentencias C-085 de 2019, C-044 de 2018 y C-019 de 2015.

34 Corte Constitucional, sentencia C-396 de 2019.

35 Corte Constitucional, sentencia C-898 de 2001.

36 Ibíd.

37 Corte Constitucional, sentencia C-396 de 2019.

38 Corte Constitucional, sentencia C-031 de 2017, refiriendo a las sentencias C-505 de 1995, C-471 de 1997, C-480 de 1998, C-521 de 1999, C-758 de 2004, C-335 de 2005, C-825 de 2006, C-896 de 2009 y C-898 de 2009.

39 Corte Constitucional, sentencia C-081 de 2018.

40 Corte Constitucional, sentencia C-145 de 1994.

41 Corte Constitucional, sentencias C-145 de 1994, C-350 de 1994, C-491 de 1997, C-1174 de 2001, C-931 de 2009, C-081 de 2018, C-102 de 2018.

42 Corte Constitucional, sentencia C-350 de 1994.

43 Corte Constitucional, sentencia C-336 de 2016.

44 Corte Constitucional, sentencia C-396 de 2019.

45 EOP, Decreto 111/1996, Art. 10. Ver también, art. 13.

46 Ver, Constitución Política, Art. 346.

47 Ibíd., Art. 14.

48 Corte Constitucional, sentencia C-652 de 2015, citando la sentencia C-1379 de 2000. También se puede consultar sobre los efectos temporales de las leyes anuales de presupuesto la sentencia C-337 de 1993.

49 Sobre la plena vigencia del principio de anualidad sobre las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto ha dicho la Corte Constitucional que

50 Sentencia C-177/2002. Reiterada en sentencias C-668/2006 y C-438/2019. Ver también, sentencia C-562/1998.

51 EOP, Decreto 111/1996, Art. 73.

52 EOP, Decreto 111/1996, Art. 74, primer inciso: “El Programa Anual Mensualizado de Caja,

PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS” (subrayas fuera del texto original).

53 Esto tanto en cumplimiento del Art. 31 de la Ley 1940 de 2018 como de lo dispuesto en el Art. 89 del EOP, Decreto 111 de 1996.

54 Decreto 568/1996, Art. 29.

55 Ley 1940 de 2018, Art. 31, inciso primero: “A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) – Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos” (subrayas fuera del texto original).

56 Corte Constitucional, sentencia C-396 de 2019.

57 Corte Constitucional, sentencia C-396 de 2019.

58 Corte Constitucional, sentencia C-248 de 2017.

59 Corte Constitucional, sentencia C-396 de 2019. En dicha providencia se recordó lo dicho en la sentencia C-377 de 2004, de la siguiente manera: “los efectos jurídicos de una norma se producen en el momento en el que se atribuye la consecuencia normativa a la conducta establecida en su supuesto de hecho, independientemente de la oportunidad en la que ello sea declarado por la autoridad judicial”, por lo que, “[e]n estricto sentido, la norma derogada no estaría produciendo efectos por fuera de su ámbito temporal de vigencia, porque los mismos, en este evento, se predicen a un supuesto de hecho que ocurrió antes de que fuera derogada”. Así, concluyó dicha sentencia que “cuando la aplicación de una ley da lugar al surgimiento de una situación jurídica particular y concreta, es igualmente claro que en relación con tal situación, esa ley ha agotado sus efectos, sin que la declaratoria que en relación con los mismos se haga con posterioridad a la derogatoria de la ley pueda tenerse como un caso de ultraactividad de la misma”.

60 Respalda esta conclusión lo establecido en los primeros incisos de los artículos 31 y 28 de la Ley 1940 que indican que, tanto las cuentas por pagar como las reservas presupuestales, se constituirán a 31 de diciembre, a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

61 Sentencia C-797 de 2014.

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Ibid.

65 Ibid.

66 El segundo inciso del artículo 28 de la referida ley disponía: “Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020”.

67 “[p]or el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

68 Sentencia C-010 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

69 Sentencia C-814 de 2014 M.P. Martha Victoria Sáchica Moncaleano.

71 Esta causal requiere a su vez que se verifique: (i) la existencia de una estrecha e íntima relación entre la norma demandada y algunas otras disposiciones no demandadas, con las cuales formaría una unidad normativa; y (ii) que respecto de las disposiciones no demandadas emerjan a primera vista serias dudas o cuestionamientos respecto de su constitucionalidad.

72 Sentencia C-500 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

73 Artículo 151 de la Constitución: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.