Sentencia C-168 de 2024

M.P. Diana Fajardo Rivera

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-168 DE 2024

Referencia: expediente D-15440.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023, "[p]or la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023".

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

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 Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional asumió el estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 por, presuntamente, desconocer el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución. El demandante sostuvo que el parágrafo acusado desconocía tales contenidos superiores por cuanto ordenan la modificación de contratos estatales de concesión y operación de sistemas integrados de transporte masivo (SITM) y/o sistemas estratégicos de transporte público (SETP), o su terminación unilateral, sin que sea una ley de adición presupuestal el

mecanismo válido para hacerlo.

Antes de entrar en el fondo del asunto, y en respuesta a la solicitud de fallo inhibitorio por carencia de objeto formulada por la procuradora general de la Nación, la Sala examinó su competencia para pronunciarse sobre la norma acusada. Tras examinar las hipótesis en las que la Corte ha admitido ser competente para decidir de fondo sobre normas que han perdido vigencia, la Sala concluyó que en el presente caso se verificaban los presupuestos para dar aplicación al principio de perpetuatio jurisdictionis, por cuanto la norma se encontraba vigente al momento de la presentación de la demanda y dejó de estarlo antes de que se emitiera una decisión. Por tanto, en aplicación de este principio, la Sala Plena afirmó su competencia para pronunciarse sobre la norma acusada.

Asimismo, en respuesta a una petición de inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala ratificó las razones expuestas en la fase de admisibilidad para concluir que la acusación planteada cumplía con los requisitos de claridad, certeza y especificidad, cuestionados por el interviniente que solicitó proferir fallo inhibitorio.

Resueltas estas cuestiones previas, la Sala a continuación fijó el siguiente problema jurídico: ¿el parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023 desconoce el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política al incorporar, dentro de una ley de adición presupuestal, disposiciones que ordenan a las autoridades territoriales (i) determinar los efectos económicos adversos que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) y sistemas estratégicos de transporte público (SETP); (ii) adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las renegociaciones de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de esos contratos, a través de mesas en las que, además de los operadores y concesionarios privados y las autoridades territoriales que sean parte en dichos contratos, intervendrán el Ministerio de Transporte y, eventualmente, la Contraloría General de la República; y, (iii) adelantar las mesas de renegociación de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 (terminación unilateral de los contratos)?

Tras reiterar el precedente constitucional relativo a las exigencias que el principio de unidad de materia proyecta sobre las leyes anuales de presupuesto y de adición presupuestal, y

definir el alcance de la disposición acusada, la Corte concluyó que los contenidos normativos incluidos en el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2003 no desconocen el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169, C.P.).

La Sala sustentó esta conclusión en tres premisas centrales. Primera, los tres contenidos normativos incluidos en el parágrafo acusado guardan un vínculo instrumental con el tema presupuestal, en tanto están orientados a garantizar la adecuada ejecución del presupuesto general de la Nación, específicamente del rubro destinado a financiar el déficit de los SITM y los SETP; esto por cuanto las renegociaciones pueden generar condiciones más favorables para la ejecución de los contratos, reasignar recursos hacia áreas prioritarias y obtener mayor flexibilidad financiera, todo lo cual puede contribuir a solucionar las causas del desequilibrio financiero y mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de transporte.

Segunda, el parágrafo acusado no modifica normas sustantivas, en tanto no establece una nueva causal de terminación unilateral del contrato estatal, ni ordena a las entidades territoriales acudir a la terminación de los contratos de concesión de los SITM y SETP; su alcance consiste en ordenar a las entidades territoriales dar aplicación a los instrumentos normativos previstos en la ley de contratación estatal para revisar el equilibrio económico de dichos contratos y restablecerlo cuando se haya afectado de manera grave en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios. Ni de la literalidad del parágrafo 2º acusado, ni de los antecedentes legislativos, se infiere el propósito de modificar la normatividad general en materia de contratación sino, más bien, el de darle cumplimiento.

Tercera, la norma acusada no tiene vocación de permanencia, por cuanto expresamente fijó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 y no mantuvo sus efectos luego de esta fecha, con lo cual respeta el principio de anualidad que rige en materia de leyes de presupuesto.

Por las anteriores razones, la Corte declaró exequible el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 por el cargo examinado.

I. ANTECEDENTES

1. §1. El ciudadano Carlos Abraham Jiménez López presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 2º, artículo 4º, de la Ley 2299 de 2023, “[p]or la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la

vigencia fiscal de 2023", que modificó el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022, "[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 2023". El accionante plantea, como cargo único, que el parágrafo acusado vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

§2. La demanda fue inadmitida mediante el Auto del 28 de agosto de 2023. Dentro del término de ejecutoria de la anterior decisión, el actor presentó escrito de corrección de la demanda. Una vez efectuado el estudio exigido por el ordenamiento, la demanda fue admitida mediante el Auto del 19 de septiembre de 2023.

§3. En la misma providencia se ordenó la práctica de pruebas y se dispuso que, una vez recibidas y calificadas las pruebas solicitadas, se (i) comunicara la iniciación del proceso al presidente de la república, al presidente del Congreso y a la Nación – ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Transporte; (ii) diera traslado a la procuradora general de la Nación y (iii) fijara en lista la disposición acusada por el término de diez (10) días, con el objeto de que cualquier ciudadana o ciudadano la impugne o defienda.

§4. De igual forma, (iv) se invitó a las siguientes entidades a emitir concepto sobre la demanda de la referencia: a la Superintendencia de Transporte y a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente; a los distritos de Barranquilla, Bogotá D.C. y Santa Marta; a las alcaldías de los municipios de Bucaramanga, Cali, Medellín, Montería, Pereira y Popayán; a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, y a las Universidades del Cauca, del Norte, EAFIT, Externado de Colombia e ICESI.

§5. Mediante Auto del 24 de octubre de 2023 la magistrada sustanciadora requirió a las secretarías del Senado y la Cámara de Representantes el envío de la información faltante sobre el trámite legislativo, luego de lo cual dispuso, por Auto del 9 de noviembre de 2023, dar cierre al período probatorio y continuar con el trámite constitucional respectivo.

§6. En cumplimiento de lo dispuesto en los autos del 19 de septiembre y 9 de noviembre, el 14 de noviembre de 2023 la secretaría general de la Corte corrió traslado a la procuradora general de la nación por el término de treinta (30) días. Además, puso el expediente a disposición del secretario jurídico de la Presidencia de la República y del presidente del

Congreso de la República, de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Transporte y de las entidades mencionadas en el §4 de esta providencia.

§7. Asimismo, en cumplimiento de las providencias antes mencionadas, la secretaría general de la Corte Constitucional fijó en lista el presente proceso en la página web de la Corte Constitucional a partir de las 8:00 am del 15 de noviembre de 2023 y por el término de diez (10) días.

§8. El 15 de enero de 2024, la procuradora general de la nación allegó su concepto y, al día siguiente, la secretaría general de la Corte remitió el expediente digital al despacho de la magistrada sustanciadora e informó sobre los términos para la elaboración y estudio del proyecto de fallo en el presente proceso de constitucionalidad.

§9. De esta forma, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

§10. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

"LEY 2299 DE 2023

(julio 10)

por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 99. Apoyo a los Sistemas de Transporte Público Masivo. La Nación destinará recursos

del presupuesto nacional para la financiación de los déficits operacionales en un monto no inferior a un billón de pesos ($1.000.000.000.000), destinado a cubrir el déficit de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) del país el cuál será distribuido en partes proporcionales dependiendo del número de primeras validaciones realizadas en 2019, que serán certificadas por los entes gestores y verificado por el Ministerio de Transporte.

Parágrafo 1°. Los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al ente gestor de cada sistema de transporte masivo con cargo al Presupuesto General de la Nación. En el entendido que el déficit de los SITM está afectando a la operación de estos, la Nación realizará las gestiones correspondientes para incorporar en el PAC de esta, el giro de los recursos en un plazo de 2 meses posterior a la sanción de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las autoridades territoriales que cuenten con SITM y SETP determinarán los efectos económicos adversos derivados de costos actuales, número de usuarios, riesgos operacionales y los que se generaron por la pandemia por Covid-19, entre otros, que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios.

Lo anterior, con el fin de adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las renegociaciones de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de esos contratos con los operadores y concesionarios privados y de esa manera garantizar la reducción de los costos, y la continua y eficiente prestación del servicio público de transporte.

Las mesas de renegociación con los operadores y concesionarios privados se darán con el Ministerio de Transporte y las autoridades territoriales que cuenten con SITM y SETP, se llevarán a cabo de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, y a ellas podrá asistir la Contraloría General de la República".

III. LA DEMANDA

§11. El demandante solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023 por desconocer el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. Sostiene que estas normas superiores son vulneradas "puesto que mediante una ley de adición presupuestal se pretende ordenar la modificación de contratos estatales de concesión de operación de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y/o Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), o su terminación unilateral sin que sea una ley de adición presupuestal el mecanismo legal para hacerlo".

§12. Para fundamentar su cargo, el promotor de la acción señala que la unidad de materia alude a (i) la relación entre el título de la ley y su contenido y (ii) que exista coherencia temática y se logre determinar una relación de conexidad interna a partir de los criterios causal, teleológico, temático, y sistemático.

§13. El ciudadano considera que no se satisface la primera de las condiciones que, en virtud del artículo 169 superior, impone el principio de unidad de materia. Tras analizar el sentido literal de cada una de las palabras relevantes que integran el título de la Ley 2299 de 2023, concluye que dicha ley busca "agregar y hacer cambios en las cantidades de dinero destinados a los rubros que integran el presupuesto general de la nación para el periodo fiscal del año 2023". Señala que el parágrafo acusado nada tiene que ver con el objeto definido en el título de la Ley 2299, por cuanto esta "no pretende ser un instrumento de revisión de contratos estatales, ni de determinaciones sobre la configuración o no de desequilibrios económicos, ni un instrumento para modificar matrices de riesgos".

§14. Señala que tampoco existe una relación de conexidad interna entre el contenido acusado y la ley en la que se inserta. Al respecto, descarta que exista conexidad causal entre la norma acusada y los motivos que llevaron a la expedición de la Ley 2299 de 2023, con la cual se buscaba, según lo plantea la exposición de motivos al proyecto de ley, adicionar presupuesto a diferentes sectores para facilitar su recuperación frente a los riesgos derivados del complejo escenario geopolítico y económico mundial. El demandante considera que "no hay conexidad entre la búsqueda de evitar y prever riesgos haciendo uso de la herramienta legal de adición de presupuesto a los sistemas y la disposición que establece que, de no

lograr una renegociación y declaración de desequilibrio económico en perjuicio de las entidades territoriales, se da por terminado el contrato". Añade que la norma demandada resulta incluso contraria a la motivación del legislador, por cuanto con ella se afecta a los concesionarios de operación, quienes han tenido que soportar las variaciones económicas internacionales y nacionales y ajustarse a ellas para continuar prestando el servicio público; además, la facultad de terminar unilateralmente los contratos puede llevar a paralizar la prestación de un servicio público esencial.

§15. El promotor de la acción sostiene que no se presenta conexidad teleológica, por cuanto en los objetivos planteados en la exposición de motivos del proyecto de ley de adición presupuestal no se incluyó al sector transporte. Señala que el objetivo de la norma demandada – revisar, renegociar y/o terminar los contratos de los operadores privados del sector de transporte público masivo o estratégico – resulta contrario al objetivo de la ley en la que se inserta, con la que se pretende adicionar recursos a los sectores en ella definidos; además, tiene implicaciones que exceden el marco temporal de la adición presupuestal.

§16. El demandante niega la conexidad temática entre la materia de la Ley 2299 de 2023 y la disposición acusada. Afirma que el sector transporte se incluyó en la adición presupuestal a fin de apoyar la superación del déficit operacional de los sistemas integrales de transporte masivo. Señala que mientras existe "total conexidad" entre dicha temática y la primera parte del artículo 4º, que ordena a la Nación destinar recursos del presupuesto nacional para financiar los déficits operacionales de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), no ocurre lo mismo con el parágrafo 2º, con el cual se busca "recortar los costos" y, con ello, agravar el déficit y afectar la prestación del servicio. Precisa que "el reproche constitucional de esta demanda no se centra en la asignación de recursos a los SITM y/o SETP", sino que "se da porque en el parágrafo segundo se busca una revisión, modificación o potencialmente terminación unilateral de unos contratos de concesión que nada tiene que ver con el objeto de la Ley 2299 de 2023".

§17. Descarta, además, la conexidad sistemática por cuanto "en la Exposición de Motivos al Proyecto de Ley no se incorpora ni siquiera la idea vaga de renegociar los contratos", ni se encuentra incluido el artículo 4º dentro del texto que se expone como "Proyecto de Ley". Entretanto, el parágrafo 2º acusado "no tiene relación con la totalidad del articulado de la Ley, saliéndose del orden y consecución que de la lectura puede inferirse, e imponiendo

nuevas reglas que se encuentran por fuera de la competencia de la Ley en mención".

§18. Seguidamente, el demandante plantea que el contenido acusado tampoco satisface los criterios adicionales que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional, específicamente la Sentencia C-438 de 2019, para examinar el respeto del principio de unidad de materia tratándose de leyes anuales de presupuesto: (i) temporalidad, (ii) tema y (iii) finalidad (presupuestal).

§19. Sostiene que se desconoce el criterio de temporalidad, pues si bien la norma establece el 31 de diciembre de 2023 como límite temporal para la renegociación de los contratos, "no es menos cierto que los efectos bien se dé la renegociación que pretende o de la eventual terminación unilateral de los contratos exceden ese límite temporal". Plantea que tampoco se cumple el segundo criterio, relacionado con el tema, por cuanto la Ley 2299 de 2023 "tiene como objetivo ser una adición presupuestal, que no contempla en su exposición de motivos ni pretende ser un instrumento jurídico que regule relaciones contractuales". Por último, tampoco se satisface el criterio de finalidad, por cuanto el objetivo de la ley es asignar nuevos recursos o modificar los recursos de los rubros asignados en el Presupuesto General de la Nación para el año 2023; no es ni pretende ser un instrumento orientado a la modificación o terminación de contratos de concesión de operación de SITM y/o SETP.

IV. PRUEBAS

§20. En atención a la discusión planteada por el promotor de la acción, mediante Auto del 19 de septiembre de 2023 la Magistrada sustanciadora decretó pruebas encaminadas a recaudar evidencia del trámite legislativo que llevó a la aprobación del contenido normativo cuestionado. Para ello dispuso oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitieran copia del expediente legislativo, en particular de las gacetas que contienen la exposición de motivos, las ponencias y los debates y textos aprobados en las diferentes etapas del proceso de formación de la ley.

§21. En cumplimiento de esta providencia, en comunicación recibida en la secretaría de la Corte el 9 de octubre de 2023, el secretario de la Cámara de Representantes informó que el expediente integral del proyecto de ley n.º 342 de 2023 Cámara – 278 de 2023 Senado, hoy Ley 2299 de 2023, fue enviado a la Presidencia de la República, junto con dos ejemplares del texto ley, para su correspondiente sanción presidencial y a la fecha no había sido

reintegrado; anunció su envío en copia digital tan pronto el expediente fuese retornado.

§22. Con la misma comunicación, el secretario de la Cámara de Representantes allegó copia de las gacetas del congreso que contienen: (i) la exposición de motivos del proyecto de ley, (ii) la publicación de las ponencias (Cámara) para primer debate (mayoritaria y minoritaria), (iii) la publicación de la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y (iv) la gaceta en la que se publicó el texto definitivo de la ley. También informó que el Acta n.º 72 de junio 23 de 2023, correspondiente a la sesión plenaria extraordinaria de la Cámara de Representantes en la que fue tramitada en segundo debate el proyecto de ley aún se encontraba en proceso de elaboración y sería allegada una vez fuera aprobada y publicada en la Gaceta del Congreso correspondiente. Indicó además que trasladó a las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras la solicitud de información sobre el trámite en primer debate del proyecto de ley, por ser de su competencia.

§23. Mediante el Auto del 24 de octubre de 2023, el despacho de la magistrada sustanciadora estudio la información allegada por el secretario de la Cámara de Representantes y requirió nuevamente a dicho funcionario y al secretario del Senado de la República para que remitieran la información faltante, enfatizando la urgencia de contar con dicha evidencia con el objeto de adelantar el examen de constitucionalidad de la norma enjuiciada. Se solicitó que, en el evento de no contar aún con las gacetas contentivas de los debates legislativos que condujeron a la aprobación del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023, se indicara el link en el que están disponibles los videos de las sesiones respectivas.

§24. El 24 de octubre de 2023, la secretaría general de la Corte Constitucional remitió al despacho sustanciador la información allegada por la secretaria de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Esta incluía copia de las gacetas que previamente habían sido enviadas por el secretario general de la Cámara de Representantes, así como la gaceta en la que se publicó el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en primer debate. La secretaria de la Comisión Cuarta de la Cámara informó, además, que las actas de las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales en las que se discutió y aprobó el proyecto en primer debate aún estaban en proceso de elaboración.

§25. El 31 de octubre de 2023, la secretaría general de la Corte remitió al despacho las respuestas de los secretarios generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República al requerimiento efectuado en el Auto de 24 de octubre de 2023. El secretario de la Cámara de Representantes informó que el expediente completo del trámite legislativo aún no había sido devuelto por la Presidencia de la República y que el Acta n.º 72 de junio 23 de 2023, correspondiente a la sesión plenaria extraordinaria de la Cámara de Representantes en la que fue tramitada en segundo debate el proyecto de ley, aún estaba en proceso de elaboración. Entretanto, el secretario del Senado de la República envió copia de las gacetas del congreso en las que se publicó: (i) la ponencia (Senado) para primer debate en comisiones económicas conjuntas, (ii) la ponencia para segundo debate en el Senado de la República y (iii) el texto definitivo aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones económicas terceras y cuartas del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

§26. El 8 de noviembre de 2023, la secretaría general de la Corte envió al despacho una segunda comunicación remitida por el secretario general del Senado de la República en la que allega copia de las gacetas del congreso en las que se publicaron las actas: (i) n.º 62 de la sesión plenaria extraordinaria del Senado de la República del 22 de junio de 2023, en la que se anunció el proyecto de ley número 278 de 2023 Senado – 342 de 2023 Cámara; (ii) n.º 63 de la sesión plenaria extraordinaria del Senado de la República del 23 de junio de 2023, en la cual se discutió y aprobó en segundo debate el mencionado proyecto de ley.

§27. En el Auto del 9 de noviembre de 2023, la magistrada sustanciadora constató que aún no se habían remitido las gacetas ni informado los enlaces en los que se pueden encontrar (i) la sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, y (ii) la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en las que se discutió y aprobó el artículo parcialmente demandado. Sin embargo, a partir de la información disponible era posible inferir que dichas sesiones se habían efectuado el 14 y el 23 de junio de 2023, respectivamente, lo que permitió localizar los enlaces de transmisión de las respectivas sesiones. Siendo así, ante la necesidad de imprimir celeridad al trámite constitucional, en dicho auto se dispuso tener como prueba la información allegada al proceso por las secretarías generales del Senado de la República, de la Cámara de Representantes y de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, así como los enlaces de transmisión de las

sesiones del 14 y 23 de junio de 2023; asimismo, continuar con el trámite constitucional respectivo.

V. INTERVENCIONES

§28. Durante el trámite de constitucionalidad se recibieron quince intervenciones, ocho de ellas antes de iniciar el término de fijación en lista, seis durante el mismo y una más tras su vencimiento. Una de las intervenciones pide la inhibición o subsidiariamente la exequibilidad, tres solicitan la exequibilidad de la norma acusada y once coadyuvan la solicitud de inexequibilidad planteada en la demanda. A continuación, se realiza la síntesis de sus peticiones.

Solicitud

Intervinientes

Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE

Ministerio de Transporte

Federación Colombiana de Municipios

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Inexequibilidad

Nicolás Ospina Suárez

Jairo Enrique Angarita Feo

Emerson Ricardo Ramos Peñuela

Juan Manuel Rojas Cardona

Nicolás Buitrago Burbano

Miguel Uribe Turbay

Daniel Murgueitio Escobar (Concesionaria Este Es Mi Bus S.A.S)

Natalia Morales Rodríguez

Angie Nicole Zambrano

Sandra Milena Troncoso Torres

Cristian David Ariza Espinosa

A continuación, se presenta una síntesis de los principales argumentos planteados en las intervenciones, cuyo texto completo puede consultarse en la página web de la Corte Constitucional, a continuación se presenta un resumen de sus principales argumentos.

Intervención que solicita la inhibición y, en subsidio, la exequibilidad

§29. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE solicita que la Corte se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, que declare la exequibilidad de la norma demandada.

§30. En respaldo de la primera pretensión, la apoderada del DAPRE argumenta que la demanda no es clara, toda vez que el accionante se limita a citar las normas que estima vulneradas y jurisprudencia relacionada con el principio de unidad de materia, y a analizar el significado literal del título de la Ley 2299 de 2023, sin exponer razones de fondo sobre la inconstitucionalidad de la norma. Tampoco cumple con el requisito de especificidad, pues no concreta de qué manera la norma demandada es inconstitucional, planteando "un somero argumento literario para reprochar el texto de la norma acusada". Asimismo, no supera el requisito de certeza, pues sus argumentos son producto de una valoración subjetiva, desconociendo la relación directa y verificable entre las disposiciones generales de la Ley 2276 de 2022 y lo dispuesto en la norma demandada.

§32. Sobre esta base, afirma que existe conexidad temática, pues la norma demandada guarda una relación estrecha y verificable con el núcleo temático de la Ley, que busca modificar el presupuesto de la Nación, en el que se destinó un rubro para apoyar a SITM y

SEPT durante la vigencia fiscal. Sobre la conexidad teleológica, la norma demandada es un mecanismo instrumental para cumplir con la finalidad de la Ley 2299 de 2023, que busca adicionar y/o modificar el presupuesto general de la Nación, pues la norma debe contemplar el impacto de la inyección de presupuesto para apoyar los SITM y los SETP, lo que se relaciona directamente con la prestación del servicio público de transporte. Sostiene que se verifica la conexidad causal, porque existe identidad entre la norma impugnada y los motivos que dieron lugar a la expedición de la misma. Finalmente, explica que para el análisis de la conexidad sistemática debe entenderse la relación entre el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022 y su modificación por el artículo 4º de la Ley 2299 de 2023, a la que pertenece el contenido acusado. Señala que el objeto transversal de esta regulación es "la financiación SITP y SETP en déficit con cargo al PGN", razón por la cual "existe relación, conexidad y coherencia entre la norma acusada y el cuerpo normativo del que procede", por cuanto el objeto del artículo 4 es la financiación del déficit de SITM y SETP y el parágrafo en cuestión establece los mecanismos para determinar esos déficits.

§33. Para concluir, el DAPRE considera que el parágrafo demandado tiene un precedente legislativo que da cuenta de la necesidad y el origen de su expedición; que el contenido de la norma representa un instrumento para la puesta en marcha de los objetivos de la Ley del Presupuesto General de la Nación, y que los rubros destinados a solventar el déficit de los SITM y SETP son insignia del plan nacional de desarrollo. Por tanto, la prestación del servicio público de transporte y los agentes que giran en torno al mismo guardan una estrecha relación con todo el contenido de la Ley 2299 de 2023.

Intervenciones que solicitan la exequibilidad

§34. Ministerio de Transporte. El ministerio solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo demandado por cuanto no desconoce el principio de unidad de materia. Esta entidad llama a tener en cuenta que el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022, modificado por el artículo 4º de la Ley 2299 de 2023, establece que la Nación destinará recursos del presupuesto nacional para la financiación de los déficits operacionales de los SITM y los SETP. En ese orden de ideas, el parágrafo 2º acusado "tiene como objetivo hacer efectivo el apoyo planteado por el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 a los sistemas de transporte público del país".

§35. Añade la entidad que la norma demandada guarda relación directa con el Presupuesto General de la Nación, al permitir que sectores que necesitan mayor ingreso y apoyo económico puedan cubrir sus gastos mediante estas adiciones. Señala que el contenido normativo acusado no crea situaciones jurídicas ajenas y diferentes al objeto de la Ley 2299 de 2023, no establece presunciones legales ni plantea modificaciones permanentes a la Ley 80 de 1993, por cuanto está dirigida a apoyar la superación del déficit operacional de los SITM y los SETP, garantizando la cofinanciación de los sistemas de transporte público del país, permitiendo su operación con el fin de prestar un servicio esencial eficiente, seguro y efectivo.

§36. En alcance enviado el 28 de noviembre de 2023, el ministerio considera que, además de la estimación de ingresos y autorización de gastos, las leyes de presupuesto pueden incluir disposiciones instrumentales necesarias para la ejecución del presupuesto aprobado. Señala que el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022 dispuso que la Nación, en conjunto con las entidades territoriales, establecerán sistemas de cofinanciación para atender el déficit de los sistemas integrados de transporte masivo y sistemas estratégicos de transporte. El parágrafo demandado adiciona la norma presupuestal en lo relativo a la financiación de los déficits económicos de sistemas masivos de transporte.

§37. Tras referirse a los criterios jurisprudenciales para evaluar la observancia del principio de unidad de materia, la apoderada del ministerio examina el trámite legislativo de la norma acusada. Al respecto destaca que ya desde la presentación de la iniciativa por parte del Gobierno nacional se justificó la necesidad de adicionar el presupuesto a fin de apoyar la superación del déficit operacional de los sistemas integrales de transporte masivo del país, así como en lo previsto en el artículo 174 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo), que prevé la cofinanciación de los sistemas de transporte. Indica que en el informe de primer debate quedó constancia de que se abordó la problemática derivada de los faltantes para cubrir el déficit operacional de los SITM en las ciudades capitales; asimismo se presentaron tres proposiciones (n.º 54, 78 y 103) sobre apoyo a los sistemas integrados de transporte masivo. Entretanto, en el informe para segundo debate se indica que los recursos adicionales incorporados en el proyecto de ley se destinarán, entre otros fines, a cofinanciar el déficit de los sistemas de transporte masivo y de los sistemas estratégicos de transporte. Para ello, entre los cambios propuestos, se plantea la adición de un artículo nuevo (que corresponde al artículo 4º, parcialmente demandado). Señala que, durante la

discusión en plenaria, los senadores Miguel Uribe y David Luna presentaron dos proposiciones para eliminar el parágrafo 2º, las cuales fueron votadas negativamente bajo el argumento de que el mismo se requería en razón de la pandemia y la necesidad de financiar los sistemas de transporte. De este modo, la apoderada del Ministerio concluye que la disposición demandada se corresponde con el propósito de atender una de las finalidades del proyecto de adición presupuestal, cual es la de apoyar la superación del déficit operacional de los sistemas integrales de transporte masivo del país.

§38. Por último, en respuesta a los argumentos de la demanda, el ministerio enfatiza que el fragmento normativo acusado establece mecanismos para determinar los déficits de los SITP y los SETP derivados de los efectos económicos de la pandemia. Para ello es preciso verificar las variables que han afectado el equilibrio contractual de los contratos de concesión, lo cual no implica que la norma haga modificación alguna al régimen de los contratos estatales. El segundo inciso, que faculta la renegociación de las condiciones económicas y redistribución del riesgo de los contratos, confiere efecto útil a la norma, pues con ella se busca resolver la situación de desequilibrio económico. En cuanto a las mesas de renegociación previstas en la norma, se trata de "mecanismos de mediación" con los cuales se "insta a la superación mancomunada de la crisis financiera de los contratos, previas al ejercicio de la facultad de terminación unilateral de los mismos" en aras de asegurar la prestación del servicio público de transporte. De este modo, la norma demandada tiene una relación objetiva, causal y coherente con la ley de presupuesto.

§39. Federación Colombiana de Municipios. La Federación encuentra contradictorio que el demandante considere que el primer inciso del artículo cuarto sea respetuoso del principio de unidad temática pero que no lo sea el segundo. Para la Federación, existe conexidad temática en la medida en que, si el primer inciso prevé la apropiación de recursos para apoyar sistemas de transporte público masivo, es coherente que se tenga en cuenta la necesidad de clarificación en cuanto a los ingresos y costos de esos sistemas. En ese sentido, la medida se considera necesaria para determinar la distribución de los recursos que se adicionan en el artículo. Distinto sería si el parágrafo demandado llevara a la conclusión de que existe un desequilibrio en los contratos de concesión y a la renegociación de los términos económicos de los contratos de concesión que existan, pues la demanda no formula cargos que cuestionen la constitucionalidad de esas normas fuera de la violación al principio de unidad de materia.

§40. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE. Esta entidad presentó su intervención tras el vencimiento del término de fijación en lista y cuando la Procuradora General de la Nación ya había conceptuado, para lo cual invocó su competencia para actuar en calidad de interviniente, ante cualquier jurisdicción, en cualquier estado del proceso, cuando estén involucrados los intereses de la Nación. Señaló que en este proceso de constitucionalidad está en juego el interés fiscal de la Nación por cuanto se cuestiona la validez de una norma que hace parte del presupuesto general de la nación y con la que se busca resolver los problemas de financiación que presenta el sistema de transporte masivo en el país. Con fundamento en estas consideraciones, pidió que su intervención no fuera considerada como extemporánea.

§41. La entidad defendió la constitucionalidad de la norma acusada. Sobre el principio de unidad de materia, considera la Agencia que no se puede interpretar en sentido rígido, so pena de convertirse en una camisa de fuerza para el Congreso y terminar anulando el principio democrático. Considera que, tratándose de leyes de presupuesto, el análisis del principio de unidad de materia debe efectuarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 346 de la Constitución, que establece que el presupuesto anual debe guardar correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Destaca que tanto el Plan Nacional de Desarrollo como la ley anual de presupuesto carecen de rigidez pues, como lo establece el artículo 341 de la Constitución, en las leyes anuales de presupuesto se pueden aumentar o disminuir partidas y recursos aprobados en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Esto implica que, contrario a lo que afirma el demandante, las leyes de adiciones no sólo han de contener cifras que ajusten el presupuesto, sino que también pueden incluir disposiciones de contenido normativo, necesarias para la debida ejecución de lo aprobado.

§42. Sobre esta base, la intervención se refiere a los antecedentes de la norma acusada. Señala que el artículo 172 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) estableció la cofinanciación del sistema de transporte. Seguidamente, el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022 determinó inicialmente que, durante la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, las entidades territoriales establecerían esquemas de cofinanciación para atender los déficits de los SITM y SETP, se fijó el aporte de la Nación y el porcentaje de los montos a cofinanciar, entre otros. Finalmente, la Ley 2299 de 2023, de la cual hace parte la norma demandada, adicionó el presupuesto anual decretado por medio de la Ley 2276 de 2022, respondiendo a la necesidad de adecuar rubros al escenario de proyecciones

macroeconómicas que no se contemplaban al momento de expedir la ley anual de presupuesto.

§44. Sobre esta base, la Agencia concluye que existe conexidad temática entre la ley de presupuesto anual, su adición (artículo 4º modificatorio del artículo 99) y el parágrafo 2º, en tanto es necesaria la determinación de los déficits (efectos económicos adversos) para definir la utilización del rubro presupuestal. Existe conexidad causal y teleológica entre la ley y la disposición acusada, por cuanto comparten la motivación relativa a la financiación de los sistemas de transporte masivo y superar los déficits que ponen en riesgo el servicio público esencial de transporte. Finalmente, la conexidad sistemática se aprecia de forma más clara cuando se observan los antecedentes de la norma, puesto que el sistema de transporte masivo es uno de los ejes en los que se soporta la capacidad productiva del país, lo cual es claro tanto en la reforma tributaria como en el Plan Nacional de Desarrollo, al cual la ley de presupuesto y su adición deben corresponder.

§45. Finalmente, la Agencia considera que determinar los déficits operacionales de los sistemas de transporte requiere verificar las variables que afectan el equilibrio de los contratos de concesión, sin que eso implique que la disposición demandada modifique el régimen de contratos estatales, pues solo se señalan los posibles mecanismos de determinación del déficit, lo que facilita la correcta apropiación de la partida presupuestal y asegura la prestación del servicio público de transporte.

Intervenciones que solicitan la inexequibilidad

§46. Las intervenciones ciudadanas presentadas por Nicolás Ospina Suárez, Jairo Enrique Angarita Feo, Emerson Ricardo Ramos Peñuela, Juan Manuel Rojas Cardona, Nicolás Buitrago Burbano, Natalia Morales Rodríguez, Angie Nicole Zambrano, Sandra Milena Troncoso Torres y Cristian David Ariza Espinosa coadyuvan la demanda y, en tal sentido, piden a la Corte declarar la inexequibilidad de parágrafo acusado.

§47. Aunque algunos de estos escritos plantean argumentos adicionales para sustentar la inconstitucionalidad de la norma, en lo relativo a la infracción del principio de unidad de materia, cargo al que se circunscribe el análisis de la Sala, estas intervenciones plantean una línea argumentativa similar. Señalan que el parágrafo demandado no cumple con la conexidad causal, pues la exposición de motivos de la norma se refiere a la necesidad de

aumentar el presupuesto para atender diferentes sectores. Dicha causa no se relaciona con la renegociación de contratos, la redistribución de riesgos ni con el uso de cláusulas exorbitantes. No se cumple tampoco con la conexidad teleológica, pues el parágrafo demandado establece que la renegociación se da de manera previa a la terminación unilateral del contrato, lo que tendría como consecuencia la no prestación del servicio de transporte masivo, situación contraria a la finalidad que se persigue con la norma. Tampoco existe conexidad temática, por cuanto la especialidad de la ley –relacionada con temas presupuestales– no permite impulsar actividades contractuales como el análisis del equilibrio económico del contrato, la distribución de riesgos, la renegociación de contrato o su terminación unilateral. No se cumple con la conexidad sistemática por cuanto, al modificar la remuneración de contratos de concesión, se estaría modificando una renta existente, en contravía del artículo 357 superior. El parágrafo no adelanta un análisis sobre cómo esa modificación afecta en las siguientes vigencias los contratos, transgrediendo el principio de unidad de material al fijar impactos sustantivos con vocación de permanencia.

§48. De acuerdo con los intervinientes, la norma demandada busca terminar unilateralmente los contratos de sistemas de transporte masivo sin dar cuenta de lo que ocurriría a los usuarios ni cómo se mitigaría esa afectación. La norma entonces generaría una afectación al derecho fundamental de las personas a movilizarse, violando el principio de unidad de materia, pues una ley de apropiaciones no puede tratar temas que tengan impacto directo sobre derechos fundamentales. Finalmente, afirman que se vulnera el principio de unidad de materia por cuanto la norma hace partícipe al Ministerio de Transporte en la renegociación de contratos de los que no es parte y, en ese sentido, estaría proponiendo partes contractuales por vía de ley de apropiaciones.

§49. El senador Miguel Uribe Turbay pide se declare la inexequibilidad de la norma. No encuentra conexidad temática, por cuanto la disposición demandada se relaciona con actividades contractuales, lo que es ajeno a la adición presupuestal a la que se refiere la norma. No encuentra tampoco conexidad teleológica debido a que el parágrafo demandado no guarda relación con el fin de asignar recursos a los SITPM y SETP para cubrir parte de su déficit operacional. Al ordenar la renegociación y eventual terminación unilateral de contratos de concesión no se garantiza la continuidad de la prestación eficiente del servicio de transporte masivo de pasajeros y, por el contrario, se afecta la confianza legítima de los concesionarios que optaron por participar de los procesos de selección bajo las condiciones

señaladas. Asimismo, la norma indica que el objetivo de la renegociación es mitigar los efectos del Covid-19 en el déficit operacional, pero esta no tiene en cuenta que algunos de los contratos que la norma abarca entraron en operación después de la pandemia o fueron adjudicados durante esta, por lo que no se encuentra sustentada la motivación del legislador para imponer una obligación a las autoridades territoriales. Por otra parte, la renegociación de los contratos con el objetivo de reducir costos traslada al contratista el presunto desequilibrio económico que alega la parte contratante. Asimismo, el efecto negativo que puede causar dicha norma de cara a la eficiente prestación del servicio puede generar un ambiente de incertidumbre que puede afectar a la ciudadanía y a los financiadores del sistema. Dicha cláusula también castiga a quien no negocie con la terminación unilateral del contrato, lo que desnaturaliza el sustento de las facultades extraordinarias. En resumen, la disposición en cuestión no persigue los mismos fines que la ley y podría obstaculizar la prestación adecuada del servicio del transporte masivo de pasajeros.

§50. En criterio del interviniente, la norma demandada tampoco cumple con la conexidad causal, pues no guarda relación con los motivos por los que se expidió la Ley 2299 de 2023, que consistía en aumentar el presupuesto para atender las necesidades de diferentes sectores y dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente, no cumple con la conexidad sistemática, pues las disposiciones de la Ley son de carácter apropiativo, mientras que la norma acusada establece la orden de renegociación contractual y posterior terminación unilateral de contratos estatales, por lo que ambas carecen de nexo causal.

§51. Por último, la disposición acusada, además de carecer de cualquier vínculo con la ejecución del presupuesto, establece que la renegociación debe darse a más tardar el 31 de diciembre de 2023. Sin embargo, no prevé el tiempo en el que debe ejercerse la facultad de terminación unilateral, ni el tiempo para adoptar acuerdos alcanzados en la renegociación. Ese tiempo podría superar la vigencia fiscal, por lo que la disposición acusada transgrede el principio constitucional de unidad de materia.

§52. El ciudadano Daniel Murgueitio Escobar, invocando su calidad de ciudadano y representante legal de la concesionaria Este Es Mi Bus S.A.S, pide a la Corte declarar la inexequibilidad de la norma. Tras explicar cómo opera el sistema integrado de transporte público de Bogotá y la naturaleza jurídica de las entidades que lo conforman, el interviniente plantea dos reproches de inconstitucionalidad. En primer lugar, sostiene que la disposición

acusada vulnera el principio constitucional de descentralización y autonomía de las entidades territoriales contenido en el artículo 1 de la Constitución, por cuanto esta dicta una orden directa a las entidades territoriales y a los entes gestores que tienen a su cargo la administración y operación del servicio de transporte masivo de pasajeros. Explica que la orden de renegociar los contratos como paso previo a la terminación unilateral desconoce la autonomía y competencias con las que cuentan las autoridades territoriales para gestionar los sistemas de transporte masivo de pasajeros que se encuentran a su cargo y desconoce también contratos válidamente celebrados.

§53. En segundo lugar, sostiene que la norma vulnera el principio de unidad de materia por cuanto el sistema de transporte tiene el carácter de servicio público esencial, y no resulta congruente que el Congreso supedite la asignación de recursos para estos sistemas a la renegociación de contratos, toda vez que esa renegociación no guarda relación con el presupuesto general de la Nación. Explica que la disposición acusada acarrea consecuencias muy diferentes al propósito inherente a la ley de presupuesto, ya que si bien asigna recursos necesarios para el sistema de transporte, lo hace creando condicionamientos y situaciones jurídicas extrañas, como la revisión y renegociación de los contratos de transporte público masivo de pasajeros, materia que evidentemente escapa a la órbita de la ley.

§54. Señala que la norma acusada también vulnera el criterio temporal, pues aunque establece como fecha máxima para la renegociación el 31 de diciembre de 2023, no existe claridad sobre si la implementación de las negociaciones debe quedar en firme para esa fecha, generando una incertidumbre que pone en riesgo la prestación del servicio. Asimismo, si la administración resuelve ejercer la facultad excepcional de terminación unilateral, sólo puede hacerlo con posterioridad al 31 de diciembre de 2023, con lo cual no resulta ser claro en la norma el criterio temporal.

VI. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

§55. La procuradora general de la nación solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio porque el proceso de la referencia carece de objeto ante el agotamiento del contenido cuestionado del parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023. Sostiene que la autorización que la norma demandada establecía en favor de las entidades territoriales para examinar el equilibrio económico y, eventualmente, renegociar o terminar los contratos de concesión y

operación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) expiró el 31 de diciembre de 2023.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

§56. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad, pues la disposición acusada está contenida en una ley de la República.

§57. En el presente asunto la procuradora general de la Nación pidió proferir un fallo inhibitorio por cuanto la norma demandada tenía una vigencia temporal que expiró el 31 de diciembre de 2023, razón por la cual la Corte Constitucional carece de competencia para pronunciarse de fondo. Entretanto, el 17 de enero de 2024 el demandante solicitó a la Corte adoptar una decisión de fondo debido a la necesidad de "establecer un precedente constitucional en materia de seguridad jurídica no solo para el Transporte Público del país pero para todos los contratos públicos a nivel nacional".

§58. Es preciso, por tanto, establecer si, pese a la pérdida de vigencia de la norma demandada, la Corte mantiene competencia para decidir sobre su constitucionalidad. Tal cuestión, en general, no es nueva en la jurisprudencia constitucional. Esta corporación ha indicado que para que se lleve a cabo un control de constitucionalidad efectivo, las normas objeto de revisión deben estar vigentes o continuar generando efectos jurídicos. Esto se debe a que una declaración de inexequibilidad por parte de la Corte implica la expulsión de la norma del orden jurídico colombiano. Por ello, confirmar que la norma demandada sigue vigente o produciendo efectos es un paso necesario y preliminar en el proceso de control de constitucionalidad, particularmente cuando hay dudas razonables al respecto; so pena de que el pronunciamiento de la Corte corresponda a su inhibición por carencia de objeto o sustracción de materia.

§59. Sin embargo, como se reiteró recientemente en la Sentencia C-268 de 2022, el respeto al principio de efectividad de los contenidos de la Constitución Política y su supremacía hace que la regla general de inhibición no sea inflexible. Por ello, jurisprudencialmente se han identificado al menos tres escenarios específicos – y distintos entre sí – en los cuales

resultaría pertinente emitir un fallo de fondo sobre normas que han perdido vigencia: (i) cuando las disposiciones cuestionadas estaban en vigor al momento de admitir la demanda pero perdieron vigencia durante el proceso de revisión, en aplicación del principio de perpetuatio jurisdictionis, según el cual la pérdida de vigencia no impide que el juez constitucional pueda decidir sobre el fondo; (ii) en casos excepcionales donde una norma derogada todavía continúa teniendo efectos jurídicos dentro del ordenamiento; y (iii) cuando existe la posibilidad de que la norma tenga efectos en el futuro. En tales circunstancias, la Corte ha dicho que está justificado pronunciarse sobre la validez jurídica de disposiciones no vigentes.

§60. El primero de estos escenarios resulta de especial relevancia, por ser en el que se circunscribe específicamente el caso objeto de revisión. En efecto, en distintas oportunidades esta Corporación se ha referido a la activación de su competencia para evaluar normas que, aunque vigentes al momento de la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, perdieron vigencia antes de que se emitiera una decisión. Así, la jurisprudencia constitucional ha explicado que en estos casos opera el principio de inmodificabilidad de la competencia judicial o preservación de la misma (usualmente conocido como perpetuatio jurisdictionis), en virtud del cual la Corte "goza de plena competencia para adoptar fallos de fondo en casos de acciones públicas de inconstitucionalidad incoadas contra normas de carácter transitorio, bien sea por vicios materiales o de forma, cuando las demandas sean presentadas durante la vigencia de las mismas, así los efectos jurídicos desplegados por aquéllas dejen de producirse en el curso del proceso que surte el juez constitucional".

§61. La Sala Plena ha reconocido, entonces, que en los casos en los que una demanda de inconstitucionalidad se presenta mientras la disposición acusada aún está en vigor, la Corte está llamada a seguir adelante con el proceso y resolver sobre el mérito de la acción, por virtud del principio de perpetuatio jurisdictionis. Fórmula que opera si se constata que la norma ha perdido vigencia e incluso no produce efectos al momento de proferirse la sentencia que corresponda. Bajo estas circunstancias, dicho principio actúa como una clara excepción a la regla general que usualmente llevaría a la Corte a inhibirse.

§62. Esta subregla jurisprudencial ha sido aplicada, por ejemplo, en la Sentencia C-257 de 2022, en la que la Corte asumió su competencia para pronunciarse sobre una demanda de inconstitucionalidad promovida en contra del artículo 45 de la Ley 2010 de 2019. En ese

caso, la Sala estableció que aunque la norma acusada había perdido sus efectos durante el curso de la revisión constitucional, debía continuar con el trámite de la demanda, por mandato de la perpetuatio jurisdictionis. Como sustento constitucional de esa decisión, reiteró los fundamentos jurídicos de la Sentencia C-303 de 2010 sobre esta materia, en la que se dijo lo siguiente:

"En primer término, la necesidad de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia del demandante, quien acusa la disposición transitoria cuando esta producía efectos, lo que implica que no pueda imponérsele la carga de asumir las consecuencias del paso del tiempo durante el trámite ante la Corte cuando su acusación fue oportuna. En segundo lugar, el estudio de fondo de normas de esta naturaleza permite que este Tribunal ejerza de forma cierta su función de guarda de la supremacía de la Constitución, potestad que se vería alterada si se aceptara la posibilidad de la existencia de normas jurídicas que, por sus particulares condiciones de vigencia, quedaran materialmente excluidas del control de constitucionalidad. Sobre este último respecto, la jurisprudencia ha planteado que 'si no se entendiera que la Corte mantiene su competencia cuando las disposiciones transitorias han sido demandadas antes de la expiración de su término, de ordinario una serie de leyes y normas quedarían por fuera del control constitucional, pues todas aquellas cuya vigencia fuera menor al tiempo que dura el trámite del proceso en la Corte Constitucional, resultarían ajenas a revisión por tal razón. Posibilidad que repugna a la intención del constituyente y a la noción misma de Estado de Derecho que acoge nuestra Carta Fundamental'".

§63. Todo lo anterior lleva a que la Corte mantenga su competencia para pronunciarse sobre la acción pública ejercida por el ciudadano Carlos Abraham Jiménez López. En esta ocasión se constata que, por un lado, la demanda de inconstitucionalidad fue formalmente presentada ante la Secretaría General de la Corte el 17 de julio de 2023. Por otro lado, la medida cuestionada por el actor, contenida en el parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023, por mandato expreso de la misma norma. En ese sentido, es claro que la demanda se interpuso cuando la disposición acusada se encontraba plenamente vigente, razón por la cual, a partir de las subreglas jurisprudenciales antes reseñadas y en aplicación del principio de perpetuatio jurisdictionis, es necesario preservar la competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la acción pública de la referencia.

Cuestión previa. Aptitud de la demanda

§64. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE solicitó a la Corte declararse inhibida para decidir de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. En concreto, para la entidad el escrito del actor incumple los requisitos de claridad, especificidad y certeza. Antes de pronunciarse sobre este planteamiento, resulta pertinente recordar que tales postulados se inscriben en el deber del demandante de exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.

§65. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha señalado que esta carga de argumentación exige que la acusación presentada se apoye en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

§66. Contrario a lo manifestado por el DAPRE, la Sala Plena comparte las razones de aptitud de la demanda de inconstitucionalidad, en los términos en los que fue analizada en la fase de admisibilidad. Específicamente sobre los reparos formulados por la entidad, la Corte encuentra que, por un lado, la demanda cumple el requisito de claridad, pues a través del escrito de corrección el actor logró estructurar el cargo de inconstitucionalidad de una manera precisa y manteniendo un hilo conductor que hace que el reproche sea comprensible para la Corte. En esa medida, esta Corporación no comparte las manifestaciones de la entidad interviniente, según las cuales el accionante se limitó a citar normas presuntamente vulneradas y a citar extractos jurisprudenciales sin concretar razones de inconstitucionalidad. Por el contrario, la Sala observa que el actor fue claro en indicar que el parágrafo acusado, en

su criterio, viola el principio de unidad de materia por no presentar conexidad con el resto de contenido, objeto y título de la Ley 2299 de 2023. De este modo, se ocupó de plantear que, en su concepto, la norma carecía de conexidad causal, teleológica, temática y sistemática; y desarrolló las razones por las que, desde su perspectiva, la disposición no satisfaría los presupuestos de temporalidad, tema y finalidad presupuestal de la Ley, siendo estos los postulados jurisprudenciales que ha exigido esta Corporación en la formulación del cargo de inconstitucionalidad por unidad de materia.

§67. Asimismo, la demanda no carece de certeza y especificidad. Según el DAPRE, el demandante se limitó a plantear un simple argumento literario y a presentar reparos subjetivos en contra de la disposición. Para la Corte, tales apreciaciones no atenden el contenido integral de la demanda. En este caso, el accionante fue preciso en indicar que, en su criterio, a la luz del principio de unidad de materia, no existía ninguna relación entre el parágrafo demandado y el contenido y título de la ley en la que está contenido. Para ello, se ocupó de defender, a partir de la literalidad del título de la ley, que el objeto de la misma era la adición y modificación del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2023. Asimismo, desde una lectura literal del parágrafo acusado, expuso que con este se establecen reglas para la revisión de contratos de concesión y operación de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y/o Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) lo que, en su criterio, "no se trata de ninguna manera de modificaciones a los rubros presupuestales de la Nación para el año 2023", por lo que no guardaría ninguna conexión con la Ley en la que se inserta.

§68. Desde el punto de vista formal, sin que ello comprometa el juicio de constitucionalidad de la medida, para la Corte los planteamientos del actor no se fundan, al menos prima facie, en una interpretación estrictamente subjetiva de estos contenidos normativos, que impida dar por cumplido el requisito de certeza. Por el contrario, al margen de la posición jurídica del actor sobre la norma y del análisis de fondo que finalmente aquella merezca, el contenido normativo expresado por el demandante es posible derivarlo razonablemente de la disposición. Por ende, la Sala no comparte este reproche de ineptitud alegado por el DAPRE.

§69. Finalmente, sobre el requisito de especificidad, debe recordarse que el actor, en esencia, sustentó la supuesta violación del principio de unidad de materia y la consecuente trasgresión de los artículos 158 y 169 superiores en lo siguiente: (i) ausencia de conexidad

causal, porque los motivos de expedición de la Ley 2299 de 2023 no tendrían relación con la incorporación del parágrafo 2 demandado; (ii) falta de conexidad teleológica, porque para el actor la norma no se circunscribe a los objetivos contemplados en la exposición de motivos de la Ley; (iii) carencia de conexidad temática, al considerar que dentro del objeto contemplado en el título de la Ley no tendría relación con la medida dirigida a modificar, revisar o terminar contratos de concesión en el sector transporte; y (iv) ausencia conexidad sistemática, pues para el demandante la norma acusada -sobre renegociación contractual- no se vincula con el resto de articulado de la ley. Sobre este último punto indicó que el parágrafo demandado, primero, no cumplía con el criterio de temporalidad porque, en su criterio, los efectos de la medida irían más allá del 31 de diciembre de 2023, como límite expresamente consagrado en la misma disposición; y segundo, no satisfacía el presupuesto de finalidad, en perspectiva del objetivo transversal de la ley. El demandante, entonces, concretó el cargo de inconstitucionalidad en razones que, desde el punto de vista de la aptitud de la demanda, no sólo son de contenido constitucional sino que se ciñen a los postulados formales exigidos por la Corte, razón por la cual se debe dar por acreditado el requisito de especificidad.

Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

§70. El demandante acusa al parágrafo 2º, artículo 4º, de la Ley 2299 de 2023 de infringir el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución. Sostiene que estas normas superiores son vulneradas por el parágrafo acusado, por cuanto este introduce en una ley de adición presupuestal, cuyo objeto se circunscribe a agregar y hacer cambios en los rubros del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, disposiciones con las que se pretende ordenar la modificación de contratos de concesión de operación de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y/o Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), o su terminación unilateral. En su criterio, además de no existir relación alguna entre el título de la Ley 2299 de 2023 y el contenido de la norma acusada, esta no satisface los criterios de conexidad causal, teleológica, temática y sistemática, desarrollados por la jurisprudencia para analizar el respeto al principio de unidad de materia, como tampoco los criterios adicionales de temporalidad, tema y finalidad que se examinan tratándose de leyes anuales de presupuesto. Por tanto, pide a la Corte que declare la inexequibilidad de referido parágrafo. Esta posición es respaldada por las intervenciones ciudadanas de Miguel Uribe Turbay, Daniel Murgueitio Escobar, Nicolás Ospina Suárez, Jairo

Enrique Angarita Feo, Emerson Ricardo Ramos Peñuela, Juan Manuel Rojas Cardona, Nicolás Buitrago Burbano, Natalia Morales Rodríguez, Angie Nicole Zambrano, Sandra Milena Troncoso Torres y Cristian David Ariza Espinosa.

§71. Entretanto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, el Ministerio del Transporte, la Federación Colombiana de Municipios y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE defendieron la constitucionalidad de la norma. Estas entidades coinciden en señalar que el análisis de la observancia del principio de unidad de materia debe tener en cuenta el contexto más amplio en el que se inserta el parágrafo acusado, ya que además del artículo 4º y demás disposiciones de la Ley 2299 de 2023, es preciso tener en cuenta el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022, esto es, la norma de la Ley Anual de Presupuesto que fue modificada por la disposición en la que se inserta el parágrafo demandado, así como el artículo 174 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo), relativo a la cofinanciación de los sistemas de transporte. Sostienen que la norma demandada respeta el principio de unidad de materia, por cuanto contiene herramientas orientadas a superar el déficit operacional de los sistemas integrales de transporte masivo del país, finalidad que estuvo presente tanto en la elaboración de la Ley Anual de Presupuesto para la vigencia fiscal de 2023 (Ley 2276 de 2022) como en la adición presupuestal efectuada por la Ley 2299 de 2023. Sobre esta base, coinciden en señalar que el parágrafo acusado satisface los criterios de conexidad temática, teleológica, causal y sistemática y, por tanto, no contraviene el principio constitucional de unidad de materia, por lo que debe ser declarado exequible.

§72. Adicionalmente, uno de los intervinientes sostiene que el parágrafo acusado, en tanto ordena a las entidades territoriales renegociar los contratos como paso previo a su terminación unilateral, vulnera el principio constitucional de descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, por cuanto desconoce la competencia que ostentan estas últimas para gestionar los sistemas de transporte masivo de pasajeros que se encuentran a su cargo y desconoce también contratos válidamente celebrados. En tanto este cuestionamiento excede el cargo por infracción del principio de unidad de materia planteado en la demanda, la Sala no se pronunciará sobre el mismo, en aplicación del precedente fijado, entre otras, en las sentencias C-194 de 2013, C-052 de 2016, C-088 de 2020, C-383 de 2022, C-405 de 2023. En estos pronunciamientos, este Tribunal ha señalado que el análisis de constitucionalidad de las leyes implica un debate participativo con carácter democrático;

su punto de partida son los argumentos contenidos en la demanda y, con base en aquellos, los demás participantes presentan su propia postura; en ese sentido, los razonamientos expuestos en la demanda son el eje que articula la discusión, en función de un problema jurídico específico, del que ellos dan cuenta. De ahí que la Corte tenga la facultad y el deber de contraer sus pronunciamientos al control de los cargos aptos presentados por los accionantes, y así lo hará en este caso.

§73. Planteada la controversia en estos términos, corresponde a la Sala Plena determinar si el parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023 desconoce el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política al incorporar, dentro de una ley de adición presupuestal, disposiciones que ordenan a las autoridades territoriales (i) determinar los efectos económicos adversos que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) y sistemas estratégicos de transporte público (SETP); (ii) adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las renegociaciones de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de esos contratos, a través de mesas en las que, además de los operadores y concesionarios privados y las autoridades territoriales que sean parte en dichos contratos, intervendrán el Ministerio de Transporte y, eventualmente, la Contraloría General de la República; y, (iii) adelantar las mesas de renegociación de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 (terminación unilateral de los contratos).

§74. Metodología de decisión. Para responder a esta cuestión, la Sala: (i) reiterará el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia, aplicado en particular a las leyes anuales de presupuesto y las que la adicionan; y (ii) examinará los antecedentes, contenido y alcance de la disposición demandada; para luego (iii) responder al problema jurídico.

Principio de unidad de materia y sus exigencias específicas frente a las leyes anuales de presupuesto y de adición de presupuesto. Reiteración de jurisprudencia

§75. El principio de unidad de materia se encuentra consagrado en los artículos 158 y 159 de la Constitución Política. En el primero de ellos se dispone que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no

se relacionen con ella", mientras que el segundo, por su parte, establece que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".

§76. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio incorpora un instrumento de racionalización y tecnificación de la actividad legislativa, que se concreta en la pretensión de que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con el tema general que les concede cohesión; con el objeto de garantizar una deliberación democrática coherente, informada y transparente, que repercuta en la seguridad jurídica y en la mejor y adecuada eficacia de las normas, al evitar su dispersión. Sin embargo, se ha precisado que su aplicación no puede ser tan estricta que desconozca el principio democrático, dado que no es sinónimo de simplicidad temática ni puede convertirse en una camisa de fuerza que obstaculice la actividad legislativa hasta el punto de hacerla nugatoria. Sobre la necesidad de lograr un adecuado balance entre las exigencias de racionalidad legislativa que incorpora el principio de unidad de materia y el respeto a principio democrático, la Corte ha señalado que:

"[…] sin desatender el propósito perseguido por el principio de unidad de materia -evitar las incongruencias normativas en las leyes-, la hermenéutica constitucional ha dejado sentado que el mismo no puede interpretarse en sentido estricto, rígido o absoluto, al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Según esta Corporación, una interpretación restrictiva del citado principio implicaría desbordar su verdadera finalidad, produciendo un efecto contrario al pretendido, en cuanto terminaría por anular el principio democrático, convirtiéndose en una camisa de fuerza para el Congreso que obstaculiza la actividad legislativa hasta el punto de hacerla caótica e incluso nugatoria. // Bajo ese entendido, frente al contenido del principio de unidad de materia, lo que cabe es una interpretación razonable y proporcional que permita establecer con claridad si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, pues lo que de aquél se predica es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable".

§77. Por tanto, para definir el alcance del principio de unidad de materia, la jurisprudencia ha

señalado que la norma examinada bajo este parámetro debe resistir criterios de razonabilidad y objetividad, a partir de la valoración de elementos de conexidad (i) temática, que se refiere al núcleo temático de la norma y que puede ser determinado en el análisis de los antecedentes legislativos o el título de la ley; (ii) causal, que requiere que exista identidad entre la disposición y los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley; (iii) teleológica, que se refiere a la identidad en los fines que persigue la ley tanto en su conjunto como en cada una de sus disposiciones, por lo que la ley en general y en cada una de sus disposiciones particulares debe dirigirse a alcanzar un mismo fin dentro de su complejidad temática; y (iv) sistemática, que atiende a la relación de racionalidad interna con las demás normas que integran la regulación.

§78. El desconocimiento del principio de unidad de materia ha sido considerado como un vicio que, si bien se configura en el transcurso del procedimiento legislativo, es de índole material y, por tanto, no se somete a la regla de caducidad prevista en el artículo 242 numeral 3º de la Constitución. Lo anterior por cuanto lo que se analiza no es el cumplimiento de las reglas procedimentales de formación sino el contenido normativo de la disposición acusada y del resto del articulado con el objetivo de determinar su conexidad a partir de los parámetros mencionados.

§79. El control constitucional para determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia se cualifica cuando se aplica a leyes cuyo contenido ha sido prefijado por la Constitución Política, como ocurre, entre otras, con las leyes anuales de presupuesto. El contenido de este tipo de regulación se encuentra expresa, clara y principalmente definido en los artículos 346 a 351 de la Constitución y en la ley orgánica de que trata el artículo 151 superior. Conforme a estas disposiciones y, de manera específica, al artículo 11 del Decreto 111 de 1996, la ley anual de presupuesto está integrada por tres componentes estructurales: (i) presupuesto de rentas, (ii) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, y (iii) las disposiciones generales.

§80. Una de las preguntas que mayor atención ha suscitado gira alrededor de aquello que es permitido incluir -o no- dentro de las llamadas “disposiciones generales”, las cuales, de acuerdo con el citado artículo 11 del Decreto 111 de 1996, tienen por objeto “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación” y rigen únicamente durante el año fiscal para el cual se expiden. Estos dos elementos determinan, por un lado, el carácter

puramente instrumental de estas disposiciones, cuyo contenido normativo ha de estar encaminado al logro de la finalidad antes mencionada, y su vinculación estricta al principio de anualidad que orienta el sistema presupuestal .

§81. La discusión sobre el contenido que pueden albergar las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto ha estado vinculada a otra más amplia en torno a la naturaleza de la ley de presupuesto. Sobre la naturaleza de la ley anual de presupuesto es posible identificar dos etapas en la jurisprudencia constitucional. Durante la primera, la Corte consideró que la ley anual de presupuesto era, ante todo, un ejercicio técnico contable de definición sobre los ingresos y las apropiaciones del Estado en la vigencia fiscal correspondiente; de allí que no tuviera un carácter normativo sino eminentemente técnico. Esta visión fue, sin embargo, reevaluada y de tiempo atrás se ha consolidado la tesis que reconoce que las disposiciones de la ley anual de presupuesto tienen un contenido normativo o material en tanto se trata de un instrumento con importantes finalidades políticas y económicas y porque constituye una norma que permite y prohíbe determinados cursos de acción a las autoridades, al establecer autorizaciones, límites y condiciones para la ejecución del presupuesto.

§82. El debate sobre la naturaleza de las leyes de presupuesto ha impactado, a su vez, la manera de entender el alcance del principio de unidad de materia en relación con ellas. Tal y como se sintetizó en la Sentencia C-006 de 2012, el estudio de constitucionalidad por la presunta lesión del principio de unidad de materia en la ley de presupuesto fue abordado de una manera restringida al inicio de la jurisprudencia de la Corte, exigiendo una vinculación estricta y eminentemente presupuestal; posición que fue matizándose a una línea más ponderada, a partir de la cual se configura una lesión de la Constitución por desconocimiento de este principio cuando se incluya “una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere la (sic) limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal)”.

§83. En el caso de las disposiciones generales, la Corte ha ponderado en su jurisprudencia la necesidad de que, por un lado, estos preceptos tengan un vínculo verificable con la materia presupuestal, y por el otro, que se preserve la cláusula general de competencia legislativa del Congreso, que se traduce en que pueda incluir otros asuntos que, conservando la

conexidad, vayan más allá de prescripciones eminentemente contables. En ese sentido, el límite que impone el principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto, y en particular a las disposiciones generales, es que las normas que integran dicha ley deben tener un "vínculo presupuestario", es decir, deben considerarse como instrumentos para la correcta ejecución del presupuesto.

§84. Asimismo, un segundo límite que impone el principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto es el obligatorio carácter temporal de sus previsiones. El estatuto orgánico señala, para el caso de las normas que integran las disposiciones generales, que dichas disposiciones regirán exclusivamente durante la vigencia fiscal sobre la que verse la ley anual de presupuesto. Dicha limitación justifica a su vez que la jurisprudencia constitucional haya concluido que en la ley anual de presupuesto no puedan incluirse modificaciones a normas sustantivas, pues las mismas tendrían vocación de permanencia, contrariando la naturaleza temporal expuesta.

§85. En síntesis, al examinar las implicaciones del principio de unidad de materia frente a las leyes anuales de presupuesto y las que la adicionan o modifican, el precedente constitucional es pacífico al señalar que:

"[U]na norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes". Dicho de otro modo, para que se tenga por cumplido el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto "deben acreditarse tres parámetros específicos: el vínculo con la materia presupuestal, la prohibición de modificar materias sustantivas y el cumplimiento del requisito de temporalidad".

§86. La jurisprudencia constitucional ha considerado incumplidas estas exigencias, entre otros eventos, cuando la ley anual de presupuesto o las leyes que la adicionan:

i. (i) Introducen normas que rebasan los límites temporales, al modificar otras reglas que hacen parte de leyes de carácter permanente, estén o no relacionadas con la materia propia

de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994, C-177 de 2002, C-704 de 2015, C-438 de 2019 y C-178 de 2021, entre otras).

() Incluyen normas que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003), o establecen formas de responsabilidad patrimonial fiscal contra funcionarios judiciales que decreten embargos sobre los recursos presupuestales (C-402 de 1997).

() Prorrogan la vigencia de normas "cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto", incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006).

() Fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia – por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social – mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006), o a través de las cuales se disponen recursos presupuestales para la creación de un Fondo de Seguridad del Congreso de la República durante una vigencia fiscal determinada (C-562 de 1998).

() Regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004) o las restricciones a la contratación pública en épocas preelectorales (C-153 de 2022).

() Modifican normas orgánicas del presupuesto al establecer un procedimiento especial de control de las contribuciones parafiscales (C-052 de 2015) o fijar reglas a futuro para la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas de las siguientes vigencias fiscales (C-142 de 2015).

() Modifican normas relativas al plazo y el interés de mora por incumplimiento en el pago de cesantías de los docentes del magisterio (C-486 de 2016) o al plazo para hacer exigible el pago de condenas por el reconocimiento de prestaciones de la seguridad social (C-167 de 2021).

() Flexibilizan los requisitos para el reconocimiento de personerías jurídicas a cajas de

compensación familiar (C-306 de 2022).

§87. Entretanto, la jurisprudencia ha estimado que no existe infracción del principio de unidad de materia en el contexto de una ley anual de presupuesto en eventos en los cuales la norma acusada:

i. (i) Ordena un trámite a los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales (C-402 de 1997).

() Establece restricciones a órganos de dirección de entes universitarios y entidades descentralizadas por servicios para incrementar salarios y aumentar costos de plantas de personal (C-053 de 1998).

() Dispone que el presupuesto de funcionamiento de una entidad autónoma (en esa oportunidad, la Comisión Nacional de Televisión) no supere su presupuesto de inversión (C-560 de 2001).

() Excepciona de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación (C-803 de 2003).

() Introduce la evaluación fiscal previa de las modificaciones a contratos de concesión que implicaran mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo inicialmente pactado (C-1124 de 2008).

() Dispone que cierto tipo de movimientos de los recursos de capital del Estado efectuados por el Gobierno – las sustituciones en los portafolios de inversión de entidades descentralizadas – se realicen "sin hacer operación presupuestal alguna" y autoriza al Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas – IPSE para adelantar operaciones de canje de activos fijos de su propiedad (C-006 de 2012).

() Canaliza recursos para la financiación del sistema de salud al ordenar a las cajas de compensación girar al FOSYGA los recursos que no hubieren sido utilizados o transferidos para la financiación del régimen subsidiado (C-665 de 2016).

§88. En estos casos se consideró que las normas examinadas no desconocían las exigencias que impone el principio de unidad de materia en materia de leyes anuales de presupuesto y

las que las modifican o adicionan, por cuanto se trataba de disposiciones meramente instrumentales orientadas a la adecuada ejecución del presupuesto nacional, algunas de las cuales introducían medidas que buscaban la racionalización del gasto público, y, en general, respetaban el principio de anualidad presupuestal.

§89. Entre el amplio cuerpo jurisprudencial que ha dado alcance al principio de unidad de materia en relación con leyes anuales de presupuesto, sólo la Sentencia C-1124 de 2008 se refiere a normas atinentes a contratos de concesión incluidas en leyes de este tipo. En aquella ocasión, la Corte declaró exequible, por el cargo de infracción del principio de unidad de materia el artículo 61 de la Ley 1169 de 2007, por la que se decretó el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2008. La norma cuestionada disponía que las modificaciones a los contratos de concesión que implicaran mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo pactado contractualmente, requerirían una evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

§90. Para responder al problema jurídico que planteaba el caso la Sala enfatizó el carácter normativo, y no meramente contable, de la ley de presupuesto y las implicaciones de tal concepción para el análisis de la unidad de materia. Precisó que la norma demanda formaba parte de las llamadas "disposiciones generales", cuya finalidad es asegurar la correcta ejecución del presupuesto y, sobre esta base examinó el vínculo entre el tema de la norma (requisitos para la modificación de los contratos de concesión) y el tema presupuestal. Al respecto señaló que "si en el presupuesto se apropian sumas para funcionamiento o inversión, la ejecución presupuestal de por sí implica un vínculo con la contratación pública". Enfatizó la incidencia social del contrato de concesión para "la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social de Derecho, pues es un hecho notorio que la satisfacción de las necesidades colectivas, así como la prestación eficiente de los servicios públicos esenciales, demanda una constante actividad contractual que, las más de las veces, se concreta en la realización de importantes proyectos o macroproyectos de infraestructura que son sufragados con cuantiosas sumas de dinero provenientes del tesoro público".

§91. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte afirmó la existencia de un vínculo temático entre la regulación del contrato de concesión establecida en la norma demandada y la materia presupuestal, en tanto "la correcta ejecución del presupuesto eventualmente

podría requerir una disposición referente a las vicisitudes de los contratos de concesión"; además, sostuvo que la evaluación fiscal encomendada al CONFIS se inscribía dentro de las funciones que, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las leyes anuales de presupuesto podían asignar a este organismo. Descartó la vocación de permanencia de la norma acusada, señalando que, en tanto esta abordaba "la modificación de los aportes, de los ingresos esperados y la ampliación del plazo tratándose de los contratos de concesión", era claro que "su incorporación como disposición general no tiene propósito distinto a asegurar la correcta ejecución del presupuesto en lo referente a las modificaciones de los contratos de concesión que puedan tener lugar durante la vigencia fiscal de 2008". En el mismo sentido, descartó que la norma modificara, derogara o adicionara normas vigentes al momento en que entró a regir la ley anual de presupuesto, en particular, las contenidas en la ley de contratación.

§92. En síntesis, este examen jurisprudencial permite a la Sala concluir que, (i) el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 responde a exigencias de coherencia y racionalidad legislativa, pero su interpretación no debe ser tan estricta que anule el principio democrático y haga nugatoria la actividad legislativa. (ii) La aplicación del principio de unidad de materia se cualifica frente a leyes cuyo contenido se encuentra prefijado en la Constitución, como ocurre con las leyes anuales de presupuesto, respecto de las cuales el debate constitucional ha girado en torno a aquello que es permitido incluir – o no – dentro de sus llamadas "disposiciones generales". (iii) La respuesta que la Corte ha dado a esta cuestión ha estado vinculada a la discusión sobre la naturaleza de la ley anual de presupuesto; al respecto la jurisprudencia constitucional transitó de una visión puramente técnica (un ejercicio contable de definición de ingresos y gastos) al reconocimiento del carácter normativo o material de las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto. (iv) Tal reconocimiento llevó a matizar la concepción estricta, sostenida inicialmente, en favor de una línea más ponderada que reclama que las disposiciones generales de la ley de presupuesto tengan un vínculo verificable e instrumental con la materia presupuestal, respeten el límite temporal que el principio de anualidad impone a las leyes de presupuesto y, por ende, no incluyan modificaciones a normas sustantivas. (v) En decisiones anteriores (C-1124 de 2008), la jurisprudencia constitucional ha reconocido un vínculo de conexidad entre la regulación de contratos de concesión y la materia propia de las leyes anuales de presupuesto. Sin embargo, para afirmar la observancia del principio de unidad de materia, es preciso acreditar que la norma en cuestión satisface tanto los criterios generales de

conexidad – causal, teleológica, temática o sistémica –como los tres parámetros específicos– vínculo con la materia presupuestal, prohibición de modificar materias sustantivas y temporalidad– que se exigen respecto de las leyes anuales de presupuesto y las que las modifican o adicionan.

Antecedentes, contenido y alcance de la disposición demandada

§93. El contenido normativo acusado se encuentra incluido dentro del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023, a través del cual se modificó el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022 (ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2023).

§94. Este último artículo pertenece a las disposiciones generales de la Ley 2276 de 2023 y, antes de su modificación por la norma objeto de análisis, disponía lo siguiente:

"ARTÍCULO 99. Durante el año 2023 la nación en conjunto con las entidades territoriales, establecerán esquemas de cofinanciación para atender el déficit de los sistemas integrados de transporte masivo y sistemas estratégicos de transporte. El aporte total de la nación será hasta por $300.000 millones.

El monto máximo a cofinanciar por parte del Gobierno nacional será del cincuenta por ciento (50%) del déficit de cada sistema para la vigencia 2022, en partes iguales con la entidad territorial. Este monto deberá ser certificado por cada ente gestor de los sistemas de transporte masivo, ser aprobado por la entidad territorial y verificado por el Ministerio de Transporte. Los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al ente gestor de cada sistema de transporte masivo con cargo al Presupuesto General de la Nación. En todo caso, el déficit y la distribución de los recursos deberá ser calculado de acuerdo con la metodología que determine el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para este propósito. Para el cálculo del déficit no se tendrán en cuenta los aportes o transferencias ya realizados por las entidades territoriales, ni las fuentes de ingresos producto de desembolsos obtenidos por la contratación de créditos con el fin de aliviar la caja y lograr la continuidad en la prestación del servicio".

§95. La modificación efectuada por el artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 consistió básicamente en:

i. (i) Incrementar el monto destinado por la Nación a financiar el déficit de los SITM y los SETP, que pasó de un máximo de 300.000 millones a un monto no inferior a un billón de pesos (1.000.000.000.000).

() Modificar la forma de distribución de dichos recursos, pues en lugar de definir que el monto máximo a cofinanciar sería del cincuenta por ciento (50%) del déficit de cada sistema para la vigencia 2022, ahora se dispone que los aportes de la Nación serán distribuidos en partes proporcionales dependiendo del número de primeras validaciones realizadas en 2019, certificadas por los entes gestores y verificadas por el Ministerio de Transporte.

() En el parágrafo 1º del artículo reformado se mantiene la previsión de que los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al ente gestor de cada sistema de transporte con cargo al Presupuesto General de la Nación, pero ahora se acompaña de una previsión que agiliza el giro de estos recursos pues, en el entendido que el déficit de los SITM está afectando su operación, se dispone que la Nación incorporará en su programación anual de caja (PAC) el giro de los recursos dentro de los dos meses siguientes a la sanción de la Ley 2299.

() En lugar de establecer que el déficit y la distribución de los recursos sería calculado de acuerdo con la metodología que los ministerios de Transporte y Hacienda determinaran para el efecto, el artículo reformado incorpora, en el parágrafo 2º, un mecanismo encaminado a: 1) determinar los efectos económicos adversos que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los SITM y SETP; lo anterior para efectos de 2) adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, la renegociación de esos contratos en unas mesas que contarán con la participación de las partes contratantes (operadores y concesionarios privados y entidades territoriales) y el Ministerio de Transporte, y a las que podrá asistir la Contraloría General de la República; 3) dichas mesas de renegociación se llevarán a cabo de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 (terminación unilateral del contrato).

§96. Es precisamente el mecanismo que introdujo el parágrafo 2º del artículo reformado el que se acusa de infringir el principio de unidad de materia. A fin de verificar la observancia de los criterios de conexidad que involucra el examen de este cargo, es preciso examinar el contenido de la ley en la que se inserta y el trámite que condujo a su aprobación.

§97. A partir de las pruebas recaudadas, la Corte constata que el proyecto de ley original que se convirtió en la Ley 2299 de 2023 no incluía disposición alguna relativa al contenido normativo que ahora es objeto de control. El Proyecto de ley 342 de 2023 Cámara – 278 de 2023 Senado, publicado en la Gaceta del Congreso n.º 84 del 23 de febrero de 2023, incluía cuatro artículos.

§98. Los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto de ley coincidían con aquellos contenidos en la Ley 2299 de 2023; como se detalla a continuación, las diferencias están en los montos presupuestales que el Gobierno puso a consideración del Congreso y que este último finalmente aprobó. El artículo 1º efectuaba una serie de modificaciones al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023. Su redacción era similar a la del artículo 1º de la Ley 2299 de 2023 que fue finalmente aprobada; los cambios entre una y otra formulación, realizados durante el trámite legislativo, corresponden al monto total de las adiciones finalmente aprobadas y a los detalles de las rentas respectivas. El artículo 2º, también en la misma línea de aquel de la ley promulgada, establecía las adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. El cambio entre esa redacción inicial del proyecto y el de la norma promulgada está, de nuevo, en los montos y los detalles aprobados por el Congreso después de surtido el trámite legislativo. La situación del artículo 3º es la misma. También en su versión inicial preveía las reducciones al presupuesto; las diferencias radican en los montos presentados inicialmente por el Gobierno nacional y los que el legislativo finalmente aprobó. Finalmente, el artículo 4º del proyecto de ley establecía la entrada en vigencia de la ley.

§99. En la exposición de motivos del proyecto de ley queda constancia de que, a pesar de no existir una norma específica al respecto en la propuesta, el Gobierno nacional tenía una preocupación sobre la operación de los SITM desde el momento de radicación del proyecto. El texto mencionado incluye una referencia a los SITM como uno de los múltiples campos en los que se preveían ajustes presupuestales. Al explicar las destinaciones de los $23,2 billones adicionales de gasto que se proponían en el proyecto inicial, el Gobierno mencionaba la finalidad de “apoyar la superación del déficit operacional de los Sistemas Integrales de Transporte Masivo”. Igualmente, al detallar los ajustes presupuestales del sector Hacienda, el Gobierno proponía adicionar $1,78 billones para, entre otros múltiples objetivos, “apoyar la operación de los SITM”.

§100. En la ponencia mayoritaria para primer debate en comisiones económicas conjuntas aparecen tres proposiciones (identificadas con los números 54, 78 y 103) que apuntaban a incorporar un nuevo artículo en el proyecto que se discutía. Las proposiciones fueron formuladas por los congresistas Duvalier Sánchez Arango, Aida Yolanda Avella Esquivel y Elkin Rodolfo Ospina (este último junto con otras firmas), respectivamente. En la proposición número 54 el representante Sánchez Arango planteó incorporar un nuevo artículo, con un solo inciso, cuya redacción incluye, salvo cambios mínimos, el texto tanto del primer inciso como del parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023, tal y como fue promulgada. Las diferencias con respecto a la versión finalmente promulgada son, en esencia, que esta versión inicial no incluía mención alguna a los sistemas estratégicos de transporte público (SETP) y que el plazo que preveía para que la Nación incorporara el giro de los recursos en el PAC era de tres meses y no de dos. No obstante, el parágrafo 2º no existía en esta proposición del representante Sánchez Arango. Los congresistas Avella Esquivel y Ospina (este último junto con otras firmas) presentaron proposiciones en el mismo sentido (proposiciones núm. 78 y 103), aunque los montos propuestos eran superiores. No obstante, el texto propuesto en este informe de ponencia para el primer debate en las sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas no incluyó ningún artículo al respecto.

§101. Existió también un informe de ponencia alternativa para primer debate que presentó una minoría conformada por los senadores Miguel Uribe Turbay, Carlos Manuel Meisel Vergara y Enrique Cabrales, y el representante Carlos Edward Osorio Aguiar. En este informe también se plasmó la preocupación sobre los SITM. Los congresistas que firmaron el informe plantearon que aunque el proyecto de adición presupuestal "contempla una bolsa de 1,9 billones de pesos para el sector Hacienda, en donde se apoyará la operación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)", la iniciativa dejaba "en duda la cuantía de los recursos específicos para apoyar el déficit de los SITM, que según Asocapitales estaría alrededor de 3,6 billones en 2023". El informe, por lo tanto, pidió una asignación específica, más allá de la referencia general que la exposición de motivos hacía dentro de los ajustes presupuestales para el sector Hacienda, tal y como se sintetizó arriba en la presente providencia. En concreto, el informe solicitó que se destinaran $1,3 billones a cubrir el déficit mencionado. Igualmente, propuso la adición de un artículo nuevo con la misma redacción del contenido en las proposiciones ya mencionadas del informe de ponencia mayoritaria. En este caso, el artículo quedó incluido en el texto propuesto para debate. Sin embargo, esta propuesta tampoco contenía el parágrafo 2º.

§102. A pesar de estas propuestas de las ponencias, el texto aprobado en primer debate, en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas del Senado y la Cámara de Representantes, no incluyó texto alguno con el contenido normativo del artículo 4º de la ley que fue finalmente promulgada.

§103. El nuevo artículo, tal y como fue aprobado en la Ley 2299 de 2023, incluido su parágrafo 2º, apareció por primera vez en el trámite legislativo en el informe de ponencia para segundo debate en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. En los textos propuestos para segundo debate en Senado y Cámara figura como el artículo 4 modificatorio del artículo 99 de la Ley 2276 de 2022 y con el texto finalmente aprobado en la Ley 2299 de 2023. No obstante, los informes no ofrecieron mayor justificación con respecto a la adición del parágrafo 2º. Para soportar la adición del artículo, los informes argumentaron que "[r]especto al artículo sobre los SITM y los SETP, se consideró que el comportamiento de la ejecución presupuestal del PGN permite realizar traslados presupuestales al interior del sector hacienda [sic] para cofinanciar los déficits operacionales de estos sistemas de transporte, en una suma no inferior a un billón de pesos, sin afectar el monto de la adición prevista en este proyecto de ley".

§104. Los dos informes para segundo debate en las plenarias recogieron las proposiciones presentadas hasta ese punto del trámite legislativo, dentro de las cuales existieron varias que plantearon adicionar el artículo en mención, tal y como se describió antes en esta Sentencia. Al estudiarlas, se constata que el parágrafo 2º que ahora estudia esta Corporación aparece en la proposición número 55 suscrita por el representante Hernando Guida Ponce "y otras firmas".

§105. El debate en la plenaria de la Cámara de Representantes tuvo lugar en la sesión extraordinaria del 23 de junio de 2023. A continuación, se resumen algunas de las intervenciones sobre el asunto objeto de análisis. Durante el debate correspondiente, se votó una proposición del representante Julián David López Tenorio para eliminar el parágrafo 2º del artículo 4º del proyecto de ley. El representante López Tenorio señaló que la disposición

"les da la posibilidad a las entidades territoriales (…) de que puedan de manera sospechosa, casi que a dedo, organizar el desequilibrio económico de un contrato.

(…)

Lo segundo es que le dan seis meses (…) los alcaldes (…) solamente tienen seis meses para que prueben el desequilibrio económico; eso no ocurre en ningún lado, además de todo, y lo más grave (…) es que ustedes quieren con este parágrafo modificar la Ley 80 del 93, (…) ahora resulta que de manera obligatoria van a sentar a los concesionarios y les tiene que obligar, vía este parágrafo, bajar los costos, tienen que bajar los costos cuando aquí todo se ha incrementado".

§106. El representante Óscar Darío Pérez Pineda defendió la disposición. Señaló que "la génesis de ese parágrafo la tiene el Ministerio de Hacienda". Explicó que "con la pandemia, todos los sistemas de transporte masivo en Colombia, todos perdieron un 15% de los usuarios que tenían antes de la pandemia". Esto, sostuvo, "ha hecho que esos sistemas tengan un desequilibrio financiero enorme". Por eso, según el representante Pérez Pineda, el aporte de un billón de pesos, que no es nuevo porque ya se había aprobado en los dos años anteriores, resulta necesario para que los sistemas puedan seguir funcionando, "porque los sistemas de transporte masivo hoy no tienen capacidad de operar, sino hasta el mes de agosto" .

§107. En relación con el mecanismo de renegociación previsto en el parágrafo 2º, el representante Pérez Pineda agregó que las entidades territoriales no estaban obligadas por la norma a renegociar los contratos y que los derechos de los contratistas no serían desconocidos. Destacó el carácter temporal de la norma, el respeto a la seguridad jurídica y las razones que hacen necesario buscar esa aproximación con los operadores privados para revisar el equilibrio financiero de los contratos:

"El Ministro Bonilla nos dijo que cuando él era Secretario de Hacienda renegoció con los operadores privados (…) renegoció esos tipos de contratos, estandarizó costos, hizo más eficiente la operación. Yo creo que eso no es un pecado que lo intenten hacer las entidades territoriales con esos operadores privados.

(…)

Que se ganaron esos contratos en licitaciones legítimas, ajustadas a la Ley 80, nadie les va a desconocer esos derechos, además, eso está revestido de la seguridad jurídica, eso es un proyecto, una ley que va a durar seis meses que si no se ponen de acuerdo, pues yo creo que

nada pasará.

Yo quiero, Ministro, respalde esto, porque esto no puede quedar aquí con alguna sombra de que fue el Congreso el que sacó de la manga esta posible intervención, este posible acuerdo componedor de buena voluntad. Porque aquí también hay que decirlo con claridad, porque siempre es el Estado, así sea en el nivel territorial el que pierda y el particular el operador esté siempre asegurado y anclado y sus utilidades siempre tendrán que ser las mismas o crecientes, cuando las circunstancias del negocio varían.

Yo también creo que en las adjudicaciones aparecen los hechos fortuitos, súbitos, que también desequilibren el contrato desde el punto de vista financiero.

Es que el desequilibrio, no solamente hay que mirarlo para allá, también hay que mirarlo para acá. (…)

Yo personalmente no tengo dudas, que ahí no hay ninguna acción indebida ni irregular, buscar esa aproximación con los operadores privados".

§108. La representante Olga Lucía Velásquez Nieto y el representante José Eliécer Salazar López defendieron el proyecto y llamaron la atención sobre el hecho de que en los años anteriores ya se habían aprobado giros por un billón de pesos dirigidos a los sistemas de transporte público del país. La representante Velásquez Nieto señaló:

"Entre un 14 y un 16% de disminución y entonces (…) ¿quién tiene que correr con ese, con ese desequilibrio? ¿El Estado únicamente? Aquí lo que propuso el Ministro de Hacienda, porque sí quiero dejar claro que se acogió a una propuesta del Ministro de Hacienda es, hay una posibilidad de renegociar, ¿Qué renegociar? Es abrir la puerta, sentar a los operadores y establecer estructuras de costos, hoy hay estructuras de costos estandarizadas en el transporte público y, entonces, aquí lo que se está abriendo es una posibilidad de hacer una política pública de transporte, que lo necesitamos".

§109. La proposición para eliminar el parágrafo 2º del artículo 4º fue negada; obtuvo 5 votos positivos y 136 votos negativos. El presidente de la Cámara de Representantes, entonces, sometió a votación los artículos 1º, 3º, 4º, 6º y 7º del texto propuesto en la ponencia para segundo debate; es decir, el artículo 4º tal como fue finalmente incorporado en la ley

aprobada. Los artículos mencionados fueron aprobados con 139 votos a favor y 4 votos en contra. Al final de la sesión, el presidente sometió a votación el título del proyecto y la siguiente cuestión: "Se le pregunta a la Plenaria si quiere que este proyecto siga su trámite". El proyecto fue entonces aprobado con 109 votos a favor y 4 votos en contra. El texto definitivo del artículo 4º, incluido el parágrafo 2º, aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes coincide exactamente con el texto que finalmente fue promulgado como ley de la República.

§110. El debate en la plenaria del Senado de la República tuvo lugar en la sesión extraordinaria del 23 de junio de 2023. Al igual que ocurrió en la plenaria de la Cámara, también en el Senado el parágrafo 2º del hoy artículo 4º de la Ley 2299 de 2023 tuvo defensores y detractores. El senador Miguel Uribe Turbay cuestionó la incorporación del parágrafo 2º al sostener que "estipula que, [sic] las autoridades territoriales tendrán la necesidad, es decir, exige, obliga, a que renegocien los contratos con los operadores, no es una posibilidad, es una obligación". Señaló que, de acuerdo con el Consejo de Estado,

"el rompimiento del equilibrio económico de los contratos, solo se puede hacer si se prueba, no se puede presumir (…) nosotros en el Congreso estamos presumiendo que ya hay un desequilibrio económico, y que es a favor siempre del Estado (…), pero resulta que el Estado de Derecho hay que cuidarlo y resulta que si tenemos contrato de concepción [sic], pues, hay que cumplir la norma, no solo lo que dice la Ley 80, sino lo que el Consejo de Estado ha dicho en su jurisprudencia.

(…) eso es ponerles una pistola a los operadores, es decirle [sic], o me renegocia o le hago terminación unilateral del contrato, cómo es posible, no eso no es posible, no se puede hacer así, el Estado no puede funcionar así".

§111. El senador Juan Felipe Lemos Uribe contraargumentó que "el Consejo de Estado ha expresado de manera reiterada, que cuando se configura un hecho del príncipe que es, lo que se pudiera configurar en este caso, siempre habrá que reconocer el equilibrio económico del contratista, nunca, nunca del Estado". Agregó que el parágrafo 2º:

"no establece una obligación, ese parágrafo no puede romper lo que se denomina el principio de autonomía o de voluntad de las partes, ha dicho el Consejo de Estado de manera reiterada, que lo que las partes pactan en el contrato, es la ley para ellos [sic], ni siquiera

una ley de la República como esta, puede (…) romper ese pacto (…).

§112. En relación con la referencia que se hace en el parágrafo 2º a la terminación unilateral del contrato, el senador Lemus Uribe señaló:

"y dice que podrá el Estado, Gobierno terminar de manera unilateral esos contratos; por favor, léase el artículo 17 de la Ley 80, para que verifique, si efectivamente este artículo podría permitir una terminación unilateral, por parte de las entidades territoriales de esos contratos de concesión. A mi juicio no, y a mi juicio, si ese llegar [sic] a ser el caso, que las entidades mal utilicen ese artículo para los efectos que usted plantea, ahí se configura un hecho del príncipe, y ha sido reiterativo el Consejo de Estado (…) que cuando se configura un hecho del príncipe, que no es responsabilidad del contratista, el Estado no puede permitir, que se desequilibre económicamente ese contrato que se celebró, bajo unas condiciones previas iniciales".

§113. En el marco de dicha discusión, el senador John Jairo Roldán Avendaño hizo una defensa de la norma en los siguientes términos:

"(…) el artículo de sistema de transporte, un artículo que se debatió durante 4 horas (…) ¿qué quiere este artículo? el Gobierno manda un mensaje muy claro, durante tres años ayudé y no ayudó [sic] más, y siéntese con los operadores, a renegociar los riesgos y a renegociar la operación, porque el privado no está poniendo nada, es el Estado el que está poniendo y no es cierto, ahora algunos compañeros me decían, es que mire, se nombra el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, que tiene un título que asusta, claro asusta, liquidación unilateral de contratos y solo aplica en cuatro escenarios, que ninguno de los cuatro, están en los sistemas de transporte masivo, ninguno de los cuatro, quiebra, muerte, incapacidad en los operadores, porque la Ley 80 qué hizo, frenó a que los nuevos alcaldes, o los alcaldes que les falta como este caso seis meses, llegarán [sic] al libre albedrío a liquidar los contratos, solo un contrato en Colombia, no a través de un parágrafo en la Ley de Adición Presupuestal, solo un contrato en Colombia se puede liquidar en esos cuatro escenarios, qué hace el artículo, invita, invita a los entes territoriales y a los operadores, a que se sienten y, ¿por qué hasta el 31 de diciembre?, porque es que esta Ley de Adición Presupuestal vence el 31 de diciembre, no puede una ley que vence el 31 de diciembre, decir que establece un artículo por tres o cuatro años, pero adicional para que usted lo sepan, si un operador decide, no

sentarse porque la renegociación es bilateral, no es unilateral, es un acuerdo entre las partes, si el operador decide no sentarse, está su contrato vigente, y no le va a pasar absolutamente nada.

(…)

Entonces, el mensaje que está mandando el Gobierno nacional es muy claro, ustedes que tienen problemas con su operación, les ayude 2021, 2022, 2023 con la bobadita de 3 billones, no fue menuda ni nada, 3 billones, a partir de 2024 le sugiero que se sienten a renegociar, es más, el artículo no dice que el que no se siente que le pasa, nada, el que no el que no se sienta no le pasa nada ahora como estos contratos están a tan largo plazo, pues me imagino que a un operador le interese, sentarse con su jefe directo que es el alcalde del municipio, del distrito (…)".

§114. El senador Miguel Uribe Turbay insistió en que la renegociación de los contratos es una obligación de las entidades territoriales en los términos del parágrafo 2º. De acuerdo con su concepto,

"[e]l hecho del príncipe es exclusivamente para el contratista no para el Estado y es cuando la entidad contratante, como usted bien sabe, modifica las condiciones del contrato en el cumplimiento de las funciones legales (…) [el parágrafo 2º del artículo 4º] le está diciendo a las entidades territoriales tiene que ir a renegociar si [sic] o si [sic], evalúen ustedes el costo y tiene que ser solo para favorecer a la entidad territorial, dice parágrafo dos. Y dicen [sic] parágrafo tres, si esto no pasa se llevarán [sic] a cabo de manera previa el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17".

§115. Una vez aprobada la proposición para someter a segundo debate el proyecto de ley, el senador Carlos Abraham Jiménez López, demandante en el presente proceso de constitucionalidad, intervino y señaló que "ese artículo no es de gasto es [sic] un artículo de contratación que tiene un vicio de inconstitucionalidad". En una constancia que luego introdujo como proposición de eliminación, el senador Jiménez López sostuvo que el parágrafo 2º "plantea una presunción legal sobre la existencia de 'efectos económicos adversos derivados' de una causa que no ha sido estudiada con suficiencia como lo fue el Covid-19 y que vale la pena recordar es constituyente de fuerza mayor para las partes". Con respecto al plazo establecido para la renegociación de los contratos, el senador argumentó

que “seis (6) meses no son suficientes para evaluar y examinar cada una de las situaciones contractuales y determinar si existió o no un desequilibrio económico”. Finalmente, sostuvo que el contenido normativo relativo a la “voluntad de revisar los contratos y ponerle [sic] fin a los mismos (…) podría considerarse abiertamente inconstitucional” por violar el principio de unidad de materia.

§116. Como parte del debate en plenaria del Senado, se sometieron a votación las proposiciones de los senadores David Andrés Luna Sánchez y Miguel Uribe Turbay, tendientes a eliminar el parágrafo 2º del artículo 4º. Las proposiciones fueron negadas; recibieron 17 votos positivos y 61 votos negativos. Tras haberse negado estas proposiciones de eliminación, el artículo entero fue sometido a votación en la plenaria del Senado, tal y como fue incluido en la ponencia mayoritaria, es decir, con la redacción final que resultó en la ley aprobada. El artículo fue aprobado con 56 votos a favor y 13 votos en contra. Finalmente, la presidencia del Senado abrió votación para omitir la lectura del articulado, el bloque del articulado, el título y convertir el proyecto de ley en ley de la República. El proyecto fue aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado de la República con 60 votos por el sí y 12 votos por el no.

Respuesta al problema jurídico

§117. En el presente asunto corresponde a la Corte determinar si el parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023 desconoce el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política al incorporar, dentro de una ley de adición presupuestal, disposiciones que ordenan a las autoridades territoriales (i) determinar los efectos económicos adversos que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) y sistemas estratégicos de transporte público (SETP); (ii) adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las renegociaciones de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de esos contratos, a través de mesas en las que, además de los operadores y concesionarios privados y las autoridades territoriales que sean parte en dichos contratos, intervendrán el Ministerio de Transporte y, eventualmente, la Contraloría General de la República; y, (iii) adelantar las mesas de renegociación de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 (terminación unilateral de los contratos).

§118. La respuesta de la Sala a esta cuestión es negativa, en tanto ninguno de los contenidos normativos incluidos en el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2003 desconoce el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169, C.P.). Esta conclusión se soporta en las siguientes premisas: Primera, los tres contenidos normativos incluidos en el parágrafo acusado guardan un vínculo instrumental con el tema presupuestal, en tanto están orientados a garantizar la adecuada ejecución del presupuesto general de la Nación, específicamente del rubro destinado a financiar el déficit de los SITM y los SETP. Segunda, el parágrafo acusado no modifica normas sustantivas, pues su alcance consiste en ordenar a las entidades territoriales aplicar los instrumentos normativos previstos en la ley de contratación estatal para revisar el equilibrio económico de los contratos y restablecerlo cuando se haya afectado de manera grave en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios; ni de la literalidad del parágrafo 2º acusado, ni de los antecedentes legislativos, se infiere el propósito de modificar la normatividad general en materia de contratación sino, más bien, el de darle cumplimiento. Tercera, la norma acusada no tiene vocación de permanencia, por cuanto expresamente fijó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 y no mantuvo sus efectos luego de esta fecha, con lo cual respeta el principio de anualidad que rige en materia de leyes de presupuesto. A continuación, se desarrollan cada una de estas premisas.

§119. Vínculo presupuestario. Como quedo expuesto al analizar la Sentencia C-1124 de 2008, los asuntos contractuales y, de manera específica, los referidos al contrato de concesión, no resultan necesariamente ajenos al tema presupuestal. En aquella oportunidad la Corte consideró que, dada la incidencia del contrato de concesión como herramienta a través de la cual se canalizan recursos del tesoro público para la prestación de servicios públicos esenciales y otras finalidades sociales del Estado, "la correcta ejecución del presupuesto eventualmente podría requerir una disposición referente a las vicisitudes de los contratos de concesión". Sobre esa base, concluyó que la inclusión en la ley anual de presupuesto de una norma que sometía las modificaciones de contratos de concesión que implicaran mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo pactado contractualmente a evaluación fiscal previa por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) guardaba un vínculo instrumental con la correcta ejecución del presupuesto.

§120. Sin embargo, el que en el pasado la jurisprudencia constitucional haya verificado un

nexo entre la regulación del contrato de concesión y la correcta ejecución del presupuesto no significa que, a priori, la inclusión en una ley de presupuesto cualquier disposición referida a este tipo de contratos satisface el requisito del vínculo instrumental con el tema presupuestario exigido por el principio de unidad de materia. Dicho vínculo debe verificarse en cada caso, a partir de los criterios de conexidad – temática, causal, teleológica y sistemática – establecidos por la jurisprudencia.

§121. Examinar la existencia de tal vínculo en el presente caso requiere discernir los tres contenidos normativos que acoge el parágrafo acusado en los tres incisos que lo componen. En ellos se ordena a las autoridades territoriales que cuenten con sistemas integrados de transporte masivo (SITM) y sistemas estratégicos de transporte público (SETP) a (i) determinar los efectos económicos adversos que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los SITM y los SETP; lo anterior, a fin de (ii) adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las renegociaciones de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de esos contratos, a través de mesas en las que, además de los operadores y concesionarios privados y las autoridades territoriales que sean parte en dichos contratos, intervendrá el Ministerio de Transporte y a las que podrá asistir la Contraloría General de la República; y, (iii) adelantar las mesas de renegociación de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 (terminación unilateral de los contratos).

§122. La Sala encuentra acreditado el vínculo instrumental con la correcta ejecución del presupuesto en relación con cada uno de estos contenidos normativos, por las razones que se exponen a continuación.

§123. Del examen de los antecedentes legislativos queda claro que la inclusión del artículo 4º del proyecto de adición presupuestal que se convirtió en la Ley 2299 de 2023 implicó una significativa modificación de la cuantía inicialmente destinada a financiar el déficit de los sistemas integrados de transporte masivo y sistemas estratégicos de transporte. De la cifra máxima de $300.000 millones de pesos inicialmente prevista en el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022, el aporte de la Nación ascendió a un monto no inferior a un billón de pesos (1.000.000.000.000). Este sustancial incremento de aportes vino acompañado de una previsión encaminada a agilizar el giro de estos recursos, al disponer su inclusión en la programación anual de caja (PAC) de la Nación, dentro de los dos meses siguientes a la

sanción de la Ley 2299, sobre la base de entender urgente la inyección de esos recursos en tanto el déficit presupuestal venía afectando la operación de estos sistemas de transporte. Asimismo, tras la reforma, se eliminó el mecanismo inicialmente previsto en el artículo 99 para calcular el déficit y la distribución de los recursos, consistente en delegar a los ministerios de Transporte y Hacienda la determinación de una metodología para el efecto; en su lugar, se acogió el mecanismo previsto en el parágrafo acusado.

§124. Este último no puede interpretarse de manera insular, como lo propone el demandante, como un extraño apéndice referido a los contratos de concesión de los SITM y los SETP que nada tiene que hacer en una ley de adición presupuestal, sino que debe leerse en el contexto normativo en el que se inserta. Leído en contexto, el parágrafo acusado guarda una relación de racionalidad interna con la considerable adición presupuestal para financiar el déficit de los sistemas integrales de transporte masivo y los sistemas estratégicos de transporte público dispuesta en el inciso primero y el parágrafo 1º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023. Siendo así, satisface el criterio de conexidad sistemática.

§125. En efecto, la norma acusada se encamina al logro de los objetivos que dan lugar a la apropiación destinada a la financiación de los SITM y los STEP, que no es otra que superar el déficit que presentan los sistemas de transporte masivo. Esto por cuanto las renegociaciones pueden generar condiciones más favorables para la ejecución de los contratos, reasignar recursos hacia áreas prioritarias y obtener mayor flexibilidad financiera, todo lo cual puede contribuir a solucionar las causas del desequilibrio financiero y mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de transporte. Además, tal y como se puso de presente al examinar los antecedentes del parágrafo demandado, en los tres últimos años la Nación ha asignado recursos para afrontar el déficit que presentan estos sistemas de transporte, pero la crisis económica en el sector no se ha podido solucionar, de modo que la renegociación de la operación se presenta como una salida a esa crisis. Así se indicó en el debate legislativo: "(…) el artículo de sistema de transporte, un artículo que se debatió durante 4 horas (…) ¿qué quiere este artículo? el Gobierno manda un mensaje muy claro, durante tres años ayudé y no ayudó [sic] más, y siéntese con los operadores, a renegociar los riesgos y a renegociar la operación, porque el privado no está poniendo nada, es el Estado el que está poniendo (…)".

§126. Los argumentos expuestos sustentan, además, la conexidad temática entre el

parágrafo acusado y la materia propia de la Ley 2299 de 2023, a través de la cual se efectúan "adiciones y modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023". A este respecto, y en respuesta al argumento de la demanda sobre la infracción del artículo 169 superior debido a la falta de relación entre el contenido acusado y el título de la ley de la que forma parte, la Sala encuentra acreditada dicha relación. Como se expuso en las consideraciones generales de esta providencia, el entendimiento de la naturaleza de las leyes de presupuesto ha transitado de una concepción puramente técnico-contable, como la que propone el demandante al señalar que el objeto propio de la Ley 2299 es "agregar y hacer cambios en las cantidades de dinero destinados a los rubros que integran el presupuesto general de la nación para el período fiscal del año 2023", hacia una que reconoce el contenido normativo material de sus disposiciones, en particular de las llamadas "disposiciones generales". Tal reconocimiento lleva a entender que las "adiciones y modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023" no incluye sólo ajustes contables, sino modificaciones en el contenido normativo de las disposiciones generales contenidas en la Ley 2276 de 2022 (ley anual de presupuesto para la vigencia de 2023). Como quedó expuesto, el parágrafo segundo acusado modificó contenidos normativos materiales inicialmente incluidos en el artículo 99 de la Ley 2276. Siendo así, puede afirmarse que su contenido se corresponde con el título de la Ley 2299 de 2023 de la que forma parte. Adicionalmente, el parágrafo demandado guarda conexidad temática con la ley en la que se inserta por cuanto complementa la asignación del billón de pesos para suplir el déficit de los SITM y SETP, en tanto permite determinar el origen del desequilibrio presupuestal de este sector y busca mediante la renegociación llegar a un acuerdo para superarlo.

§127. También se verifican relaciones de conexidad causal con los motivos que llevaron a la presentación y aprobación del proyecto de adición presupuestal que, una vez sancionado, se convirtió en la Ley 2299 de 2023. Desde la exposición de motivos del proyecto se anunciaba que una de las motivaciones del ajuste presupuestal consistía en "apoyar la superación del déficit operacional de los Sistemas Integrales de Transporte Masivo" y entre la destinación de las partidas adicionales de gasto se contemplaba "apoyar la operación de los SITM". El trámite de la iniciativa en el Congreso deja ver, a su vez, que la propuesta de incrementar sustancialmente los aportes de la Nación destinados a cubrir el déficit de los SITM y los SETP estuvo acompañada por la búsqueda de mecanismos para racionalizar esta cuantiosa inyección de recursos, por cuanto era el tercer año consecutivo en el que se aprobaban

recursos por un billón de pesos para la financiación de dichos sistemas de transporte, sin que se advirtieran signos de mejoría. Fue en ese contexto en el que, en los informes de ponencia para segundo debate en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes se integró el parágrafo 2º, hoy cuestionado, al parecer acogiendo una fórmula de renegociación propuesta por el Ministro de Hacienda, que varios congresistas defendieron con el propósito de racionalizar la inversión de recursos públicos que estaba a punto de aprobarse a través de la revisión y ajuste del equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los SITM y los SETP. Los motivos que llevaron a la aprobación del parágrafo acusado se alineaban, por tanto, con la preocupación por el déficit operativo que aqueja a estos sistemas de transporte y la necesidad de optimizar la inversión de recursos públicos para su superación.

§128. En el mismo sentido, existe conexidad teleológica entre la finalidad de contribuir a superar el déficit de financiación de los SITM y los SETP, que persigue la adición presupuestal aprobada en la Ley 2299 de 2023, y la introducción de mecanismos orientados a (i) determinar los efectos económicos adversos que pudieran haber afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de estos sistemas de transporte y a (ii) renegociar las condiciones económicas y de distribución de riesgos de dichos contratos cuando se advierta un desequilibrio grave en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios. Tales mecanismos guardan un vínculo instrumental con el logro de la finalidad antes señalada, por cuanto la renegociación de los contratos respecto de los cuales se constate un grave desequilibrio se orienta a restablecer la ecuación contractual y, por esta vía, a superar el déficit que afrontan los SITM y los SETP, todo lo cual favorece la correcta ejecución del presupuesto destinado a financiar estos sistemas de transporte.

§129. También se aprecia conexidad teleológica respecto de la obligación, incluida en el inciso tercero del parágrafo acusado, de (iii) adelantar las mesas de renegociación de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993. Tanto el accionante como varios de los intervinientes que coadyuvaron la demanda interpretaron este tercer contenido normativo como una orden perentoria dirigida a las entidades territoriales de proceder a la terminación unilateral de los contratos en caso de no lograr su renegociación; consecuencia que, a su vez, operaría como un castigo para el contratista que no renegocie. Sobre esta interpretación se edificaron las objeciones planteadas por varios congresistas durante el trámite legislativo, en particular la del senador Miguel Uribe Turbay.

Sin embargo, no existen elementos de juicio que sugieran que, a través del inciso final del parágrafo acusado, el legislador estableciera una orden perentoria de ejercer la potestad exorbitante de terminación unilateral de los contratos de concesión y operación de los SITM y los SETP en caso de que la renegociación fracasara o pretendiera crear una nueva causal de terminación unilateral de dichos contratos. La interpretación literal e histórica de esta disposición permite concluir que el legislador únicamente quiso aclarar que la renegociación debía llevarse a cabo antes de una eventual terminación unilateral, la cual sólo procedería de darse alguna de las hipótesis que, según el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, habilitan a la administración para ejercer esta potestad exorbitante.

§130. En efecto, de la literalidad de esta disposición se infiere que el legislador pretendía fomentar la renegociación, como vía para restablecer el equilibrio financiero de los contratos de concesión y operación de los SITM y SETP, en lugar de imponer su terminación unilateral. Asimismo, una revisión de los antecedentes legislativos de la norma demandada permite descartar que la intención del legislador fuera la de introducir una nueva causal de terminación unilateral o la forzar dicha terminación cuando no se lograra la renegociación. En las sesiones plenarias de Senado y Cámara, los congresistas discutieron qué ocurriría si no se lograba la renegociación de los contratos. No existe ninguna intervención que sugiera, siquiera prima facie, que, quienes impulsaron la iniciativa plantearan que, si la renegociación no se lograba, debía procederse con la terminación unilateral. Por el contrario, varios congresistas coincidían con el representante Oscar Darío Pérez Pineda en señalar que "si no se ponen de acuerdo, pues yo creo que nada pasará". En ese orden de ideas, al priorizar la renegociación de los contratos, ordenando que esta se lleve a cabo antes de acudir a su eventual terminación unilateral, este contenido normativo, al igual que los dos anteriormente analizados, también establece un vínculo instrumental con la correcta ejecución del presupuesto.

§131. En su conjunto, los tres contenidos incluidos en el parágrafo acusado guardan un vínculo instrumental con el tema presupuestal, en tanto están orientados a garantizar la adecuada ejecución del presupuesto general de la Nación, específicamente del rubro destinado a financiar el déficit de los SITM y los SETP; esto por cuanto las renegociaciones pueden generar condiciones más favorables para la ejecución de los contratos, reasignar recursos hacia áreas prioritarias y obtener mayor flexibilidad financiera, todo lo cual puede contribuir a solucionar las causas del desequilibrio financiero y mejorar la eficiencia en la

prestación del servicio de transporte.

§132. No se modifican normas sustantivas. El parágrafo acusado no modifica normas sustantivas, en tanto no establece una nueva causal de terminación unilateral del contrato estatal, ni ordena a las entidades territoriales acudir a la terminación de los contratos de concesión de los SITM y SETP; su alcance consiste en ordenar a las entidades territoriales dar aplicación a los instrumentos normativos previstos en la ley de contratación estatal para revisar el equilibrio económico de dichos contratos y restablecerlo cuando se haya afectado de manera grave en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios. Ni de la literalidad del parágrafo 2º acusado, ni de los antecedentes legislativos, se infiere el propósito de modificar el estatuto general de contratación de la administración pública sino, más bien, el de ordenar a las entidades territoriales dar aplicación a algunas de sus normas, específicamente aquellas orientadas a garantizar el equilibrio económico de los contratos estatales, como medio para racionalizar la inversión de recursos públicos destinados a amortiguar el déficit que presentan dichos sistemas de transporte.

§133. En concreto, a través de estos mandatos se ordena a las entidades territoriales que cuenten con SITM y SETP dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 80 de 1993 que imponen a la administración el deber de velar por el mantenimiento del equilibrio financiero de los contratos de concesión y operación de estos sistemas. En particular, el artículo 27 de dicho estatuto establece la obligación para las partes contratantes de verificar que se mantenga la ecuación contractual, esto es, la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar y, en caso de ruptura por causas no imputables a quien resulte afectado, adoptar en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. El artículo 4 del mismo estatuto refuerza esta obligación en cabeza de las entidades estatales, cuando en su numeral tercero dispone que estas "solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato". El numeral octavo del mismo artículo señala, a su vez, que las entidades estatales deberán adoptar "las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer (…) o de contratar", para lo cual "utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios". En el

mismo sentido, el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, obliga a los servidores públicos a "buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

§134. Como quedó expuesto, el estatuto de la contratación pública obliga a la entidad contratante a verificar que se mantenga la ecuación contractual y, en caso de ruptura, adoptar en el menor tiempo posible las medidas para restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato, la equilibrada distribución de riesgos y, en general, la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer, si hubo licitación, o de celebrar el contrato en los casos de contratación directa. Al referirse a las "medidas necesarias" para restablecer la ecuación contractual, los artículos 4 numeral 8º y 27 de la Ley 80 de 1993 no establecen un catálogo cerrado; la primera de estas disposiciones enuncia algunas medidas específicas, tales como el ajuste y revisión de precios o la estipulación de intereses moratorios, pero no excluye la posibilidad de implementar otras medidas que puedan resultar necesarias para restablecer el equilibrio del contrato, siendo una de ellas la renegociación. Así lo establece de manera expresa el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, el cual, al regular la modificación unilateral del contrato, establece que la administración podrá hacer uso de esta potestad exorbitante cuando, para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público, "fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo". Por tanto, la renegociación de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de los contratos estatales, como vía para restablecer la ecuación económica en caso de ruptura, constituye uno de los mecanismos que para tal fin contempla el estatuto de la contratación pública. En ese orden de ideas, el parágrafo acusado no modifica normas sustantivas al ordenar hacer uso de esta figura para restablecer el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los SITM y SETP cuando se haya afectado de manera grave en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios.

§135. Entretanto, el inciso final del parágrafo acusado se limita a efectuar una remisión al artículo 17 de la Ley 80 de 1993, que regula la terminación unilateral del contrato estatal y prevé sus causales taxativas, sin que ello en modo alguno implique la modificación de las condiciones bajo las cuales procede el ejercicio de esta facultad o la creación de una causal adicional de terminación unilateral. Como se expuso, a través de esta disposición el

legislador únicamente estableció que la renegociación de los contratos de concesión y operación de los SITM y SETP respecto de los que se verificase la ruptura de la ecuación contractual debía llevarse a cabo antes de una eventual terminación unilateral, la cual sólo procedería de darse alguna de las hipótesis que habilitan a la administración para ejercer esta potestad exorbitante.

§136. En cuanto a que la renegociación de los contratos afectados de grave desequilibrio tenga lugar en mesas en las que, además de las partes contratantes, participa el Ministerio de Transporte y a las que puede asistir la Contraloría General de la República, la presencia de funcionarios de estas dependencias no comporta la modificación de normas sustantivas. Del parágrafo acusado no se infiere que la participación de estos funcionarios esté orientada a interferir en la renegociación que corresponde adelantar a las partes contratantes, sino que se realiza en el marco de las competencias ordinarias de dichas entidades. En el caso del Ministerio del Transporte, su participación en las mesas de renegociación adquiere sentido en función de determinar, en el marco de sus funciones, la distribución de los recursos para la financiación de los SITM y SETP que se adicionan en el artículo 4º. La participación de la Contraloría General de la República, entretanto, se realiza en ejercicio de su función constitucional de ejercer la vigilancia y el control fiscal para garantizar la defensa y protección del patrimonio público (art. 267, C.P.).

§137. Temporalidad. La norma acusada no tiene vocación de permanencia, por cuanto expresamente fijó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 y no mantuvo sus efectos luego de esta fecha, con lo cual respeta el principio de anualidad que rige en materia de leyes de presupuesto. Tanto la literalidad del parágrafo 2º, como los debates que precedieron su aprobación, indican claramente la voluntad de legislador de circunscribir sus efectos al término de la vigencia fiscal de 2023.

§138. Incluso de verificarse que, dentro del término de su vigencia, tuvo lugar la renegociación de contratos de concesión y operación de SITM y SETP en el seno de las mesas dispuestas en el parágrafo acusado, ello sólo pondría de manifiesto que las consecuencias prácticas de la aplicación de la norma a casos concretos podrían proyectarse luego del fenecimiento de la vigencia fiscal de 2023, pero de ninguna manera ello implicaría que la norma demandada tenga carácter permanente ni efectos ultractivos. En cuanto tal, la norma acusada tuvo una vida breve y solo surtió sus efectos entre el 10 de julio (cuando fue

promulgada la Ley 2299, a través de su publicación en el Diario Oficial) y el 31 de diciembre de 2023.

§139. Cosa distinta es que, en cumplimiento de las obligaciones impuestas a la administración por el Estatuto General de Contratación, las entidades territoriales que cuenten con SITM y SETP continúen teniendo el deber de velar por el mantenimiento del equilibrio económico y financiero de los contratos de concesión y operación de dichos sistemas de transporte. Pero tal deber encuentra su fundamento en normas distintas a la que se examina en el presente caso; normas de la Ley 80 de 1993, antes analizadas, que regían desde antes de que el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 entrara en vigor y normas que subsisten tras la expiración del término de vigencia de la norma acusada.

VIII. 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 EXEQUIBLE el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 por el cargo examinado.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Sentencia C-168 de 2024

M.P. Diana Fajardo Rivera