Sentencia C-202/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTICULO 140 DE LA LEY 2008 DE 2019-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-178 de 2021

CONFIGURACION DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reiteración de jurisprudencia

La Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada constitucional, "es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política (…) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas". Así, por regla general cuando esta se configura, surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración y efectos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y MATERIAL-Diferencias

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Concepto

(…) la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en absoluta o relativa. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. La Corte ha resaltado que "el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate". En el segundo caso, será posible examinar de fondo la norma acusada desde la perspectiva de nuevas acusaciones. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron.

Expediente: D-14044

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 “[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 2020”.

Demandante: Yasmín Montañez Huertas

Magistrado sustanciador:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de junio dos mil veintiuno (2021)

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 presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política (en adelante, la “CP”), y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, la ciudadana Yasmín Montañez Huertas demandó la totalidad del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 “[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 2020”, por considerar que es contrario a la CP.

1. Mediante el auto del 1° de diciembre de 2020, el Magistrado sustanciador (i) admitió la demanda; (ii) dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación; (iii) de manera

paralela fijar en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (iv) ordenó comunicar su iniciación al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Transporte, para que, de considerarlo pertinente, intervinieran en el presente proceso; asimismo (v) invitó a participar a varias entidades, organizaciones y universidades del país1.

1. Mediante auto de fecha 19 de marzo de 2021, el magistrado sustanciador en el presente trámite ordenó, mediante resolutivo único, incorporar al proceso las pruebas recepcionadas por esta corporación en el expediente D-13885, relacionadas con las gacetas del Congreso en las que constan los antecedentes de la ley y del instrumento bajo revisión2.

A. LA NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcribe el texto de la norma demandada3:

(diciembre 27)

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.

El Congreso de Colombia

Decreta:

[…]

Artículo 140. Los puertos privados que paguen una contraprestación a la Nación, previo cumplimiento de las normas que regulan la materia, podrán solicitar autorización a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), para prestar servicios a terceros que no estén vinculados económica o jurídicamente con la sociedad portuaria, cuando la solicitud esté

relacionada con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y previo concepto favorable del Conpes.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte mediante resolución, reglamentará el trámite para la obtención de la autorización de que trata el presente artículo, así como la contraprestación correspondiente que hará parte del presupuesto de recursos propios de la ANI".

A. LA DEMANDA4

1. Para la demandante la norma acusada infringe los artículos 157, 158 y 160 de la CP (i) al no guardar conexidad con la materia de la Ley 2008 de 2019; (ii) tener vocación de permanencia; y (iii) tratarse de una materia que solo fue introducida en el segundo debate, sin tener conexión o identidad con las materias que sí fueron consideradas en el primer debate del trámite legislativo.

1. Argumenta que la Ley 2008 decretó el presupuesto para el año 2020, mientras que el artículo 140 acusado "contiene normas de carácter permanente, relativas a la prestación de servicios a terceros por parte de los puertos privados". En ese sentido, indica que la sentencia C-438 de 2019 señaló los criterios que permiten establecer si existe o no unidad de materia5. Asimismo, cita el artículo 11 del Decreto 111 de 19966 para indicar que, el presupuesto se compone, además de la estimación de ingresos y el presupuesto de gastos, de "las normas tendientes a asegurar [su] correcta ejecución, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan". Así, para la accionante, el artículo 140 correspondería a este último componente, por lo que debería (i) asegurar la correcta ejecución del presupuesto; y (ii) regir únicamente para el año fiscal 2020.

1. En tal contexto resalta que el artículo 140 cuestionado, es de índole portuario, asunto que de forma manifiesta no guarda relación de conexidad causal, teleológica, temática o

sistemática con la materia de la Ley 2008. Asegura que dicho artículo no formaba parte del texto original del proyecto de ley -Gaceta del Congreso No. 674 de 2019-, tampoco de la ponencia para primer debate -Gaceta No. 923 de 2019-, ni del texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta del Senado y Cámara -Gaceta No. 1002 de 2019. Concluyendo que dicha disposición solo apareció en la ponencia para segundo debate ante las correspondientes plenarias -Gacetas No. 1022 y 1024.

1. Adicionalmente, para la accionante, el artículo 140 tiene vocación de permanencia. De ahí que su parágrafo haya indicado la reglamentación del trámite correspondiente a cargo del Ministerio de Transporte -que actualmente se encuentra en la Resolución 20203040003525 del 20 de mayo de 2020-, sin ningún límite temporal.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron 3 escritos de intervención7. Una intervención conjunta solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada8 y dos intervenciones solicitaron a la Corte la inexequibilidad9 de la misma.

1. Solicitud de exequibilidad. Quienes solicitan la exequibilidad señalan que la disposición acusada se ajusta a los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible.

1. Respecto del principio de unidad de materia indican que la norma (i) está relacionada con una contraprestación —pagada por los puertos— que hace parte de los recursos de una entidad que pertenece al Presupuesto General de la Nación (esto es, a la ANI10) Así, se trata

de una renta para el Presupuesto General de la Nación (en adelante, PGN) al asignar, de manera directa, una renta nacional, proveniente de las contribuciones de los operadores de puertos privados en favor de la ANI; (ii) la solicitud de autorización que contiene la norma es condicionada y está encaminada a aportar a la consecución de las metas del Plan Nacional de Desarrollo —PND y debe contar con el aval del CONPES, atendiendo al "interés nacional" y a "lo estratégico y fundamental" del asunto para el país.

1. Sostienen que el artículo 140 contribuye a la consecución de los objetivos del PND en los términos del artículo 346 de la CP y que "sólo podrá tener vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020, en cumplimiento de la vigencia propia de la Ley 2008 de 2019". Al respecto, destacan que (i) en ningún aparte se establece que su vigencia se extendería más allá del 31 de diciembre de 2020 y (ii) el reglamento en cabeza del Ministerio de Transporte, como norma de inferior jerarquía, no puede otorgar permanencia a una ley. De esta manera, aseguran que la vigencia de la norma es temporal y "está sujeta a la anualidad de la Ley de [PGN]".

1. Resaltan los pactos del PND para indicar la importancia que en el PGN se establezca la posibilidad de que una entidad, que hace parte del mismo, cobre una renta "con el fin de potenciar los mecanismos que den desarrollo de interés general y concordantes con la política expresada [en dicho documento], como lo pueden ser por ejemplo proyectos de infraestructura o de energía". Así, advierten que la constatación del servicio del puerto privado, dentro de las metas del PND, implica que el mismo no es permanente ni generalizado.

1. Respecto de la naturaleza y finalidad de la ley del presupuesto argumentan que, al ser una herramienta macroeconómica y fundamental para el desarrollo de los deberes del Estado y para lograr las metas propuestas por el Gobierno, debe regular aspectos normativos. Destacan su carácter multitemático y heterogéneo al dirigirse al universo de sectores que componen el PGN.

1. En relación con la presunta vulneración a los principios de consecutividad e identidad flexible, expresan que el proceso de formación del artículo 140 no incurrió en las irregularidades planteadas. Advierten que las reglas que gobiernan la aprobación de leyes no están diseñadas para obstruir procesos o hacerlos más difíciles. Así, (i) el debate, aunque compuesto por diferentes instancias, es uno solo; (ii) debe distinguirse entre los vicios de trámite y los que constituyen una mera irregularidad que no afecta la debida conformación de la voluntad legislativa; (iii) las reglas que rigen el trámite y los principios que lo limitan, deben interpretarse a la luz del principio de instrumentalidad de las formas y (iv) el principio de consecutividad debe armonizarse con el de identidad flexible que exige que, lo debatido sea el tema y que, en desarrollo del mismo, puedan generarse modificaciones al proyecto presentado para debate. En criterio de los intervinientes, esto "permite a quienes debaten, considerar la presentación de diferentes proposiciones que lo enriquezcan y conlleve a la aprobación del texto que mejor se ajuste a las necesidades que se hayan debatido".

1. En tal sentido, indican que "una vez revisados los antecedentes legislativos del Proyecto de ley 059 de 2019 Senado – 077 de 2019 Cámara, que concluyó con la expedición de la Ley 2008 de 2019, (…) no se encuentran acreditadas las supuestas irregularidades (…)". En efecto, afirman que (i) el artículo acusado corresponde a una renta necesaria para llevar a cabo las inversiones propuestas en el articulado general de la Ley 2008, en lo relacionado con la infraestructura de transporte y que, desde la exposición de motivos de dicha ley (Gaceta 674), se trató la necesidad de inversión en infraestructura de transporte y la de apropiar recursos para inversión en ese sector y en concreto para la ANI, sin generar desequilibrios fiscales; así como la consecución de las metas trazadas en el PND a la luz de su relación con la gestión presupuestal. Asimismo, (ii) el texto del artículo 140 surgió en las discusiones previas al segundo debate y fue el resultado de las necesidades expresadas desde el inicio por los congresistas ponentes, como consta en las Gacetas 922 y 923 del 23 de septiembre de 2019. (iii) El artículo acusado desarrolla y sustenta lo debatido en primer debate para el presupuesto adicionado a la ANI, "así como la posibilidad de incluso en un futuro requerirse, poder hacer traslados a entidades del sector como INVIAS o Ministerio de Transporte, por así autorizarlo el artículo 126 de la Ley 2008, para lograr la financiación de

los proyectos presentados como proposiciones para segundo debate (…)".

1. En síntesis, concluyen que el artículo 140 no es novedoso, pues guarda estrecha relación con las discusiones dadas en primer debate "respecto de recursos nuevos, nuevos proyectos de infraestructura. La conexidad del [artículo] con las modificaciones hechas al proyecto para primer debate y las proposiciones presentadas en tal debate y en el segundo debate, es específica, evidente y necesaria para la consecución de las metas del PND (…) con lo que queda confirmado que no hubo un desconocimiento de [los mencionados] principio[s]". Por último y sin perjuicio de lo expuesto, estiman que la demanda no fundamenta sus afirmaciones, no hace un análisis profundo sobre la falta de conexidad entre la materia de la ley y la del artículo en cuestión, tampoco sobre la supuesta naturaleza permanente del mismo. Pasó por alto que, desde el comienzo del trámite, se hace referencia a un ingreso o renta asignada a una entidad del orden nacional y se establecen condiciones con el fin de que se ejecute correctamente su contenido.

1. Solicitudes de inexequibilidad. Las intervenciones argumentaron que la disposición acusada tiene vocación de permanencia y contraría el criterio de temporalidad al sobrepasar el período para el cual se decretaron los ingresos y gastos de la Nación (vigencia 2020). Explican que la disposición acusada modifica tácitamente una ley sustancial con efectos permanentes en el tiempo (v. gr. los artículos 9 a 12, 17 y algunos principios establecidos en la Ley 1° de 1991 "por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones").

1. Estiman que el artículo acusado no guarda relación de conexidad con las materias propias de una ley de presupuesto por lo que es ostensible la violación al principio de unidad de materia (artículo 158 CP). En efecto, carece de conexidad temática, teleológica, causal o sistemática con la mencionada ley. Particularmente, dicho artículo se aparta de la conexidad

instrumental estricta, al incluir una regla que no contribuye con la correcta ejecución del presupuesto, desbordando el campo de lo estrictamente presupuestal. Sostienen que está ubicado en las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto y, por ende, a la luz del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 y de la jurisprudencia constitucional, desborda el alcance que deben tener dichas disposiciones. En su opinión, el contenido demandado nada tiene que ver con los mecanismos encaminados a facilitar y agilizar el presupuesto para el año 2020 y no cumple con la finalidad que se exige a las disposiciones del PGN.

1. Finalmente, se advierte que el trámite legislativo evidencia que la disposición demandada solo fue introducida en la ponencia para el segundo debate ante las plenarias de Senado y Cámara, encontrando transgredidos los principios de consecutividad e identidad flexible.

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante el concepto del 16 de febrero de 2021, la Procuradora General de la Nación le solicitó a esta Corte "ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia que profiera en relación con la demanda de inconstitucionalidad D-13885, frente a la cual la Vista Fiscal se pronunció solicitando que se declare la INEXEQUIBILIDAD del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 (…)". Resalta que, en el proceso D-13885, de manera previa al presente trámite, fue demandando el artículo 140 de la Ley 2008 bajo el cargo de violación del principio de unidad de materia (art. 158 de la Constitución). En esa ocasión, solicitó declarar la inexequibilidad de ese precepto al no estar conforme con el requisito especial de temporalidad y modificar, de manera permanente, algunas disposiciones de la Ley 1°/91. Ante dicha inexequibilidad, en el presente caso, estimó que "no resulta procedente examinar los cargos por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible (…)"

1. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda se resumen así:

Interviniente/ PGN

Concepto

Solicitud

Procuradora General de la Nación

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia que profiera la Corte en relación con el expediente D-13885, frente al cual se solicitó la INEXEQUIBILIDAD por el cargo de unidad de materia. La norma acusada contraría el requisito de temporalidad y modifica de manera permanente algunas disposiciones de la Ley 1° de 1991.

Estarse a lo resuelto

Ministerio de Transporte y Ministerio de Minas y Energía (Intervención Conjunta)

La disposición acusada se ajusta (i) al principio de unidad de materia y (ii) a los principios de consecutividad e identidad flexible. Respecto del primero, esta está relacionada con una contraprestación que hace parte de los recursos de una entidad que pertenece al PGN. La solicitud de autorización que contiene la norma es condicionada y está encaminada a aportar a la consecución de las metas del PND y debe contar con el aval del CONPES. Esta norma solo tiene vigencia hasta el 31 de diciembre/2020. Respecto de los segundos, el trámite legislativo no incurrió en las irregularidades planteadas en la demanda y el artículo acusado no es novedoso a dicho procedimiento. Considera que lo debatido es el tema por lo que, en su desarrollo, pueden generarse modificaciones al proyecto. Desde la exposición de motivos se precisó la necesidad de inversión en infraestructura de transporte y la consecución de metas del PND, por lo que el artículo acusado guarda estrecha relación con las discusiones dadas a lo largo de trámite legislativo. Por último, anota que la demanda no fundamenta sus afirmaciones, concretamente, la supuesta falta de naturaleza permanente del artículo demandado, por lo que estiman que la demanda carece de especificidad y certeza respecto de los cargos manifestados.

Exequible/

inhibición

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia —ANDI

La violación al principio de unidad de materia es ostensible. La disposición acusada tiene vocación de permanencia y no guarda relación de conexidad con las materias propias de una ley de presupuesto. A partir del trámite legislativo, respecto de los principios de consecutividad e identidad flexible, se evidencia que la disposición demandada solo fue introducida en la ponencia para el segundo debate ante plenarias de Senado y Cámara.

Inexequible

Cámara Colombiana de la Infraestructura—CCI

El artículo acusado "lesiona el principio constitucional de unidad de materia (art. 158 de la Constitución Política)". La disposición acusada contraría el principio de temporalidad al sobrepasar el período para el cual se decretaron los ingresos y gastos de la Nación. Particularmente, modifica tácitamente la Ley 1°/91 e implica un cambio en las condiciones de una concesión portuaria, por lo que dicho artículo carece de conexidad temática, teleológica, causal o sistemática con la ley que lo contiene.

Inexequible

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

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

B. CUESTIONES PREVIAS

1. La Sala Plena advierte que en reciente sentencia C-178 de 2021, la Corte se pronunció sobre una demanda en contra del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 – "[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 2020". En consecuencia, antes de entrar a emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de inconstitucionalidad planteados en el caso sub examine, la Sala deberá abordar el estudio del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, para posteriormente, revisar si se configura o no respecto de la norma demandada en esta ocasión.

Cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

1. A partir de ello la Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha clasificado la cosa juzgada constitucional en formal o material. Al respecto, la sentencia C-744 de 2015 define lo siguiente:

"Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando (sic): '(…) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio…', o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual. Este evento hace que '… no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado…'

De otra parte, habrá cosa juzgada constitucional material cuando: '(…) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada".

1. Posteriormente, la sentencia C-287 de 2017 estableció la distinción entre cosa juzgada formal y material, en el siguiente sentido: "La Corte se ha referido también a las diferentes

modalidades de cosa juzgada. Ha dicho (i) que la distinción entre cosa juzgada formal y material se determina en función del objeto de control y, de manera particular, a partir de la distinción entre enunciado normativo y norma. Conforme a ello (ii) se tratar de cosa juzgada formal cuando la decisión previa ha recaído sobre el mismo enunciado normativo acusado nuevamente y (iii) ser cosa juzgada material cuando el pronunciamiento previo de la Corte juzgó una norma equivalente a la demandada pero reconocida en un texto o enunciado normativo diverso" (Subrayas fuera de texto original). Al respecto, la sentencia C-312 de 2017 precisó que una disposición o enunciado jurídico corresponde al texto en que una norma es formulada, tales como artículos, numerales o incisos, aunque estas formulaciones pueden encontrarse también en fragmentos más pequeños del texto normativo, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición. De lo anterior, se puede concluir que las normas no son los textos legales sino su significado.

1. Así mismo, la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en absoluta o relativa. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. La Corte ha resaltado que "el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate"13. En el segundo caso, será posible examinar de fondo la norma acusada desde la perspectiva de nuevas acusaciones. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron14.

1. Con fundamento en lo anterior, en materia de control constitucional, los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión adoptada en el pronunciamiento previo. Así, cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el inciso 1° del artículo 243 superior conforme a lo cual los fallos

que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corte. Por tal razón, la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse ante la ausencia de objeto de control, o en su defecto estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Dicho esto, la Sala Plena procederá a analizar el caso concreto.

Caso concreto. Con fundamento en la decisión proferida por la Corte Constitucional en la sentencia C-178 de 2021, procede la declaratoria de cosa juzgada formal y absoluta, derivada de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 140 de la Ley 2008 de 2019

1. En el asunto bajo estudio, la demandante alegó que el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 es inconstitucional, con fundamento en dos cargos (ver supra, sección I.B), a saber: (i) la vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 superior); y (ii) la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible (artículos 157 y 160 de la Constitución). Al respecto, la Sala Plena encuentra acreditada la configuración de la cosa juzgada formal y absoluta respecto del cargo por desconocimiento del artículo 158 superior, como se expone a continuación.

1. En la sentencia C-178 de 2021, la Corte resolvió “Declarar INEXEQUIBLE, el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020””.

1. Lo anterior, por cuanto, la disposición fue acusada por el desconocimiento del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución Política). Puntualmente, la Corte señaló que la disposición acusada (i) no es instrumental a la ejecución del presupuesto sino que crea una nueva renta a favor de una entidad incluida dentro del Presupuesto General de la Nación; (ii) modifica una materia sustantiva al (a) autorizar una actividad que no ha sido prevista en la ley que regula el régimen portuario, y (b) cambiar la destinación de la

contraprestación que se paga con ocasión de una concesión portuaria, para destinarla a una entidad diferente a la que recibe las contraprestaciones portuarias según la Ley (INVIAS) y excluir a las entidades territoriales del ingreso; y, (iii) excede el límite temporal que la Constitución y la ley orgánica de presupuesto fijan a la ley anual de presupuesto.

1. Con fundamento en lo anterior, en el presente caso, la Sala Plena concluye que no es posible emprender la revisión respecto de ninguno de los cargos formulados contra el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, por el desconocimiento de los artículos 158, 157 y 160 de la Constitución. Lo anterior pues, como se advirtió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución no es posible analizar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada y declarada inexequible en una sentencia anterior15. Siendo sólo procedente en el presente caso estarse a lo resuelto en la sentencia C-178 de 2021 (ver supra, numeral 32).

1. Por lo anterior, respecto del reproche constitucional por vulneración a los principios de consecutividad e identidad flexible, este tribunal procederá a estarse a lo resuelto en la sentencia, por sustracción de materia16.

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Correspondió a la Corte estudiar una demanda contra el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019 "[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 2020". Sobre los cargos aducidos en la demanda de inconstitucionalidad, la Sala resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-178 de 2021, la cual declaró la inexequibilidad de la disposición demandada por violación al principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política). Igualmente, al encontrar acreditada la existencia de cosa juzgada formal y absoluta, como consecuencia de la señalada declaratoria de inexequibilidad, la Sala Plena decidió no pronunciarse respecto del cargo por vulneración a los principios de consecutividad e

identidad flexible (artículos 157 y 160 de la Constitución Política) formulado en la presente demanda, por sustracción de materia.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-178 de 2021, mediante la cual se decidió "Declarar INEXEQUIBLE, el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020"".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 Departamento Nacional de Planeación—DNP, al Departamento Administrativo de la Función Pública—DAFP, al Instituto Nacional de Vías —INVÍAS, a la Superintendencia de Transporte, a la Agencia Nacional de Infraestructura—ANI, a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena—Cormagdalena, a la Dirección General Marítima —DIMAR, a la Asociación Portuaria de Barranquilla, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia —ANDI y a la Cámara Colombiana de la Infraestructura—CCI, a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, al Director de la Especialización en Derecho Urbanístico de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, a la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre —Sede Bogotá, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia—Sede Bogotá-. Se advirtió a dichas entidades, organizaciones y universidades acerca de la manifestación sobre si se encuentran en conflicto de intereses, y en ese sentido, informar a la Corte cualquier circunstancia que pudiere generar dudas sobre su imparcialidad e independencia. Esto, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

2 Considerando que el 23 de agosto de 2020, la ciudadana Diana Carolina Forero Buitrago presentó ante la Corte Constitucional acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 2008 de 2019, bajo el radicado D-13885 y que en dicho proceso, se ordenó "solicitar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes (…) [remitir] las Gacetas de Congreso en las que conste la totalidad de los antecedentes de la ley y del instrumento bajo revisión", las cuales fueron recibidas en su totalidad por la Secretaría General de la Corte Constitucional y remitidas al despacho del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.

3 Ver, Diario Oficial No. 51.179 del 27 de diciembre de 2019.

4 Radicada el 10 de noviembre de 2020.

5 "[E]n razón de la naturaleza especial de este tipo de ley, la jurisprudencia ha considerado que el principio de unidad materia debe ser analizado bajo unos principios especiales. Así, "una 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. [Mas] 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 [y] no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes".

6 "[P]or el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

7 Intervención de la ANDI (17.12.2020), la CCI (18.12.2020) e intervención conjunta del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Minas y Energía (20.01.2021).

8 Intervención conjunta suscrita por los Ministerios de Transporte y Minas y Energía. Esencialmente, solicitaron declarar la exequibilidad del artículo 140. No obstante, indicaron que "[a]ún habiéndose expuesto las razones por las cuales se considera que no le asiste razón a la accionante y que la norma demandada es constitucional, se considera oportuno solicitar a la Corte Constitucional, se declare inhibida para fallar al considerar que existe una ineptitud sustantiva de la demanda al carecer de especificidad y certeza frente a los cargos

manifestados (…)”.

9 Las intervenciones de la ANDI y de la CCI.

10 La Agencia Nacional de Infraestructura.

11 Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y C-007 de 2016.

12 Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001.

13 Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

14 Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2019. En este mismo sentido: (i) en la sentencia C-225 de 2016, al conocer de una demanda contra una disposición previamente declarada inexequible, la Sala consideró que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico su objeto de control, por resultar contrario a la Constitución, la Corte no podía volver a estudiar su constitucionalidad, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, y procedía estarse a lo resulto en el pronunciamiento anterior; y (ii) en igual sentido, en la sentencia C-312 de 2017, la Corte señaló que la cosa juzgada en estos casos es formal -en la medida en que la demanda recae sobre la misma disposición juzgada en la ocasión anterior, y absoluta -en la medida en que la decisión anterior sea de inexequibilidad por motivos de fondo-.

15 La Sala Plena considera que “no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate”. Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

16 La Sala Plena se ha abstenido de revisar cargos adicionales por sustracción de materia, entre otras, en la sentencias C-065 de 1998, C-019 de 2004, C-224 de 2013, C-487 de 2020.