

Sentencia C-306/22

MODIFICACIÓN DE REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vulnera principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia

La Sala abordó el cargo relativo a la violación del principio de consecutividad e identidad flexible. Como fundamento de esta conclusión, la Corte advirtió que el mencionado artículo fue introducido dentro de los debates surtidos en las plenarias de ambas cámaras legislativas sin que, por su naturaleza no instrumental de la ley de presupuesto, hubiera sido materia, ni siquiera tangencial de discusión, en los primeros debates al seno de las comisiones legislativas especializadas. Posteriormente la Corte pasó a estudiar el cargo relativo a la ausencia de unidad de materia. (...) La Sala concluyó que el mencionado artículo 132 no guarda ninguna de las conexidades (temática, teleológica, causal y/o sistemática) que permiten verificar la unidad de materia entre una norma y la ley que la contiene. Esto, puesto que la flexibilización en las condiciones para obtener el reconocimiento de la personería jurídica como caja de compensación familiar no puede entenderse como una norma dirigida a permitir o facilitar la correcta ejecución del presupuesto que prevé la Ley 2159.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración produce inexequibilidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2159 de 2021-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-153/22

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexequibilidad

Existe cosa juzgada absoluta “cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada”; hipótesis esta que por lo general ocurre cuando, como sucedió respecto del artículo 124 demandado, la norma demandada ha sido judicialmente expulsada del ordenamiento jurídico.

SUBSIDIO FAMILIAR-Naturaleza y régimen/SUBSIDIO FAMILIAR-Alcance/SUBSIDIO FAMILIAR-Pago corresponde a la Caja de Compensación

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Recursos constituyen contribución parafiscal

Esta Corporación ha precisado que los aportes que realizan los empleadores a las cajas de compensación son de naturaleza parafiscal. En otras palabras, se trata de contribuciones “que se caracterizan por ser obligatorias, gravar a un sector económico, grupo o gremio particular, destinarse de forma exclusiva en beneficio de aquellos”. O más extensamente – como lo ha señalado la jurisprudencia – de contribuciones “marcadas por su obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial”.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Naturaleza jurídica

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Recursos parafiscales no hacen parte

(...) a pesar del carácter público de los recursos destinados al pago del subsidio familiar,

estos no entran a engrosar los ingresos corrientes del Estado. Ciertamente, con arreglo a la segunda regla del artículo 150.12 de la Constitución, la parafiscalidad de estos recursos sumada a que en la Ley 21 de 1982 se estipuló que los mismos serían recaudados y administrados por las cajas de compensación familiar y exclusivamente destinados al pago del subsidio familiar, no permite que los mismos sean incluidos en el PGN.

SUBSIDIO FAMILIAR-Concepto

SUBSIDIO FAMILIAR-Requisitos

(...) esta prestación económica únicamente es reconocida a los afiliados que sean trabajadores: (i) de carácter permanente, (ii) su remuneración sea menor a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes, (iii) laboren al menos 96 horas de trabajo al mes, (iv) tengan ingresos que, sumados con los de su cónyuge o compañero permanente, no superen los seis salarios mínimos legales mensuales vigentes, y (v) tengan personas a cargo, que den derecho a recibir la prestación

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional

UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Alcance

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Composición/LEY DE PRESUPUESTO-Disposiciones que se incluyan no pueden tener vocación de permanencia, modificar reglas generales o establecer normas autónomas de carácter material

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

(...) el principio de unidad de materia aplicado a la ley anual de presupuesto exige el cumplimiento de los requisitos ordinarios de conexidad, y de tres requisitos específicos: (i) que la disposición guarde un vínculo con la ejecución del presupuesto, (ii) que no modifique materias sustantivas, y (iii) que no exceda el límite temporal de las leyes anuales de presupuesto.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos retroactivos

Expedientes: D-14.624 y D-14.631 (Acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 124 y 132 de la Ley 2159 de 2021, “(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 2022”

Magistrados ponentes:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá, D.C., primero (1) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

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

SENTENCIA

I. I. Antecedentes

1. 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos Alejandra Barrios Cabrera y Marlon David Pabón Castro, por una parte; y Carolina Deik Acostamadiedo, por otra parte, demandaron el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “(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 2022” y solicitaron su inexequibilidad. La ciudadana Deik Acostamadiedo también solicitó la inexequibilidad del artículo 132 de la ley mencionada.

2. Los ciudadanos Barrios Cabrera y Pabón Castro señalaron que el artículo 124 demandado violaría el Preámbulo y los artículos 4º, 13, 152, 153 y 158 de la Constitución Política. Por su

parte, la ciudadana Deik Acostamadiedo sostuvo que tanto el mencionado artículo 124 como el artículo 132 de la Ley 2159 quebrantarían los artículos 1º, 2º, 13, 40, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 160, 169, 209, 349 y 352 superiores.

3. Mediante Auto de veintiocho (28) de febrero de 2022, la Magistrada sustanciadora admitió ambas demandas acumuladas. En esa misma providencia se dispuso la fijación en lista de las normas demandadas por el término de diez (10) días para permitir la participación ciudadana. Así mismo se dispuso la comunicación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios del Interior y de Hacienda y Crédito Público para que, si lo estimaran conveniente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. También se extendió invitación al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia (sede Bogotá), Libre de Colombia (Seccional Bogotá), del Norte, Javeriana, de los Andes e ICESI de Cali para que intervinieran en el proceso de constitucionalidad dentro del término de fijación en lista. Finalmente, se dispuso el traslado a la procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

4. Una vez en firme el auto admisorio de la demanda, intervinieron varios ciudadanos y organizaciones. Así mismo, la Procuradora General de la Nación emitió el concepto de su competencia.

Las normas demandadas

5. El texto de los artículos legales demandados, según fueron publicados en el Diario Oficial Nro. 51.856 de doce (12) de noviembre de 2021, es el siguiente:

“LEY 2159 DE 2021

(noviembre 12)

“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial.

(...)

ARTÍCULO 132. Durante la vigencia 2022; modifíquese el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982, así: “2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores afiliados.

(...)”

Las demandas

La demanda de la ciudadana Alejandra Barrios Cabrera y el ciudadano Marlon David Pabón Castro

6. Los ciudadanos Barrios Cabrera y Pabón Castro -quienes manifestaron ser miembros de la organización Misión de Observación Electoral – MOE, comenzaron por hacer un relato de los antecedentes de la Ley Estatutaria 996 de 2005 (Ley de Garantías). Así, indicaron que en dicha ley “se abordaron diversos temas relacionados específicamente con las campañas presidenciales (su financiación, el acceso equitativo a los medios de comunicación, la propaganda, las encuestas electorales, el derecho de réplica, entre otros)” y en donde, “(a)simismo, se incluyeron diversas disposiciones para regular la participación en política de los servidores públicos en cualquier contienda electoral”; todo ello con ocasión de la reforma constitucional que permitió la reelección del presidente de la República. Prosiguieron señalando que el texto definitivo del proyecto de ley respectivamente aprobado por el Legislativo fue revisado oficiosamente por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1153 de 2005.

7. Luego, tras hacer una transcripción del artículo 38 de la Ley 996 y de lo habría dicho

la Corte al momento de estudiar su constitucionalidad, los demandantes indicaron que el párrafo de dicha disposición perseguía “la transparencia durante cualquier elección que se lleve a cabo en el país, por lo que es válido restringir el normal funcionamiento de la administración pública, con el fin de evitar que en los distintos niveles del ejecutivo se tome provecho tanto de la investidura como de los recursos públicos para favorecer a uno o varios candidatos.”

8. Posteriormente pasaron a manifestar que, luego de que la Constitución retomara la prohibición de la reelección presidencial, la Ley 996 ha sido objeto de varias iniciativas que buscarían su eliminación; propósito este que solo se habría venido a alcanzar parcialmente con la expedición de la Ley 2159 de 2021 cuyo artículo 124 ahora se demanda, so pretexto de que lo dispuesto en esta última norma “serviría para “repotenciar el crecimiento económico y social del país, mediante el apoyo a sectores estratégicos; promover la generación de empleo y avanzar en la reducción de las desigualdades sociales [6]”. Así, concluyeron que la Ley de Garantías fue parcialmente reformada a través de una ley relativa “al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022, presentado por el Gobierno Nacional”.

9. Tras la anterior introducción, los mencionados demandantes pasaron a manifestar que el artículo 124 de la Ley 2159 violaría el Preámbulo y los artículos 4º, 13, 152, 153 y 158 de la Constitución Política; y que de este modo transgrediría los principios de (i) reserva de ley estatutaria, (ii) unidad de materia y (iii) de igualdad electoral, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

9.1 En lo que toca con la violación a la reserva de ley estatutaria, los actores indicaron que una norma estatutaria (el párrafo del artículo 38 de la Ley 996) habría sido modificada a través de una norma contenida en una ley orgánica (el artículo 124 de la Ley 2159). En tal sentido, se señaló que la Carta Política prevé el principio de reserva legal de acuerdo con el cual, según su materia, las disposiciones legislativas deben estar contenidas en distintas clases de leyes, a saber: (i) las estatutarias, que “tienen una categoría superior a las demás clases de leyes y por la relevancia de las materias que abordan, se establece un trámite

especial para su expedición y para cuya “aprobación, modificación o derogación (se) requiere mayoría absoluta y revisión previa por parte de la Corte Constitucional”; (ii) las orgánicas, que “le siguen en jerarquía a las leyes estatutarias y por su importancia jurídica, también se establece un trámite especial para su aprobación, aunque menos riguroso”; y, finalmente, (iii) las ordinarias, que “son las leyes con tramitación sencilla y que para su aprobación no requieren del total de los asistentes de la corporación o comisión en la que se tramite”.

9.2 Luego hicieron referencia a las distintas temáticas que deben ser reguladas a través de las leyes estatutarias (como, entre otras, lo serían la regulación de los derechos y los deberes fundamentales o las disposiciones de contenido electoral) y orgánicas (como, entre otras, las normas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas). Y señalaron que mientras que el artículo 151 superior prevé que para la aprobación de las leyes orgánicas se requiere de “la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”, para la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias el artículo 153 constitucional exige “la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”, que se efectúe “dentro de una sola legislatura” y que la Corte Constitucional realice el control constitucional previo del proyecto de ley correspondiente.

9.3 En línea con lo recién expuesto manifestaron que, aunque excepcionalmente los asuntos relacionados con la temática electoral pueden no ser regulados a través de una ley estatutaria – “como en el caso de los aspectos meramente operativos, tales como la apropiación presupuestal para la financiación de unas elecciones determinadas”- tal excepcionalidad no puede predicarse del párrafo del artículo 38 de la Ley 996. Lo anterior, en tanto dicho párrafo “contiene una clara prohibición relacionada con la participación en política de los servidores públicos y el uso y destinación de recursos públicos, aplicable a cualquier elección popular en el territorio nacional”, en reflejo de su carácter de “regla sustantiva en torno al adecuado desarrollo de los procesos electorales”. Por tal razón, indicaron que aunque la norma demandada tiene un límite temporal (la vigencia fiscal 2022), de la Sentencia C-515 de 2004 se desprende que “incluso las cuestiones electorales transitorias, accesorias o instrumentales deben seguir el procedimiento estatutario, ya que

con ellas se garantiza la transparencia y el respeto de diferentes derechos fundamentales”; y que por esto mismo “su reglamentación no debe quedar en manos de mayorías coyunturales, sino someterse a procedimientos especiales, como los de las leyes estatutarias”.

9.4 Por último, en sustento del cargo fundado en la violación a la reserva de ley estatutaria, la demanda siguió explicando que aunque el trámite legislativo de la Ley 2159 de 2021, en su condición de ley de presupuesto, debía seguir el procedimiento de una ley orgánica, el contenido de su artículo 124 -modificatorio, en lo sustancial, de una norma estatutaria (el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías)- debió seguir el trámite previsto en el artículo 153 de la Constitución; lo que no habría ocurrido pues, para su expedición, “la Cámara de Representantes y el Senado de la República le dieron al mismo el trámite de ley orgánica”. Y se concluyó indicando que, por lo expuesto “se vulneró tanto lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Superior, como las reglas de la democracia participativa previstas en la constitución y las garantías el derecho a la igualdad con el que deben contar todos los participantes en los comicios a celebrarse en el 2022.”

10. Por otra parte, los ciudadanos Barrios Cabrera y Pabón Castro indicaron que la aprobación del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 también quebrantaría el principio de unidad de materia. En apoyo de su tesis, manifestaron que lo atinente al Presupuesto General de la Nación (PGN) se encuentra constitucionalmente previsto en los artículos 345-355 superiores; y, en el plano legal, en el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto, EOP), que lo divide en (i) el presupuesto de rentas, (ii) la ley de apropiaciones y (iii) las disposiciones generales, que tienen un alcance “meramente instrumental, esto es, tendientes a garantizar la debida ejecución del presupuesto”; por lo cual, a través de dichas disposiciones generales no se pueden modificar o derogar normas de carácter sustantivo como, efectivamente, lo sería el inciso 1º del párrafo 38 de la Ley de Garantías.

11. Luego resaltaron que, de acuerdo con el artículo 158 superior, “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no

se relacionen con ella”; y que, en ese mismo sentido, el artículo 169 constitucional prevé que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. Así, explicaron que el principio de unidad de materia “redunda en el fortalecimiento de la democracia”, para lo cual trajeron a colación algunos apartes de la jurisprudencia constitucional.

12. Posteriormente, ya descendiendo al principio de unidad de materia en las leyes de presupuesto, los demandantes señalaron que, en tratándose de tal tipo de leyes, dicho principio es especialmente exigente. Esto por cuanto, “por una parte, (...) su contenido y alcancen (sic) están definidos explícitamente en la Carta Superior y, por la otra, porque debido a lo anterior la libertad de configuración del legislador está limitada por las restricciones que la Constitución les impone”. En soporte de lo anterior, transcribieron una jurisprudencia que identificaría una serie de situaciones en donde las leyes presupuestales quebrantarían el principio de unidad de materia, como lo sería “cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)”.

13. Por las anteriores razones los demandantes concluyeron que el artículo 124 demandado violaría la unidad de materia de la Ley 2159 de 2021 que lo contiene. En este sentido adujeron que la norma demandada “no se refiere al cálculo de rentas y recursos de capital, ni a las apropiaciones presupuestales (temáticas propias de dicha Ley), sino que, por su contenido se relaciona con una materia ajena por completo a la ley mencionada, al referirse a reglas electorales relativas a prohibiciones establecidas a los servidores públicos en el marco de los procesos electorales, precisamente en relación con el uso de recursos públicos que pudieran afectar las contiendas; en particular, a la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación y las entidades territoriales, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones” – materia esta última que habría debido ser tramitada a través de un proyecto de ley estatutaria y no orgánica. Y añadieron que “no es válido considerar que el artículo 124 de la Ley de Presupuesto 2022, por tener una incidencia fiscal, sea una norma propia de la materia fiscal, pues las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular”, tal y como lo habría

explicado la Sentencia C-145 de 1994.

14. Finalmente, los ciudadanos Barrios Cabrera y Pabón Castro arguyeron que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 asimismo violaría el derecho y principio de igualdad electoral. En ese orden, iniciaron señalando que el Preámbulo de la Carta consagra el modelo de democracia participativa, que se impone por encima del antiguo sistema de democracia representativa.

15. Posteriormente se refirieron a la importancia de la existencia de unas reglas de juego para participar en la contienda electoral en condiciones de igualdad, de cuya garantía dependería que las elecciones fueran realmente libres. Así, citaron la Sentencia C-1040 de 2005 e indicaron que “la igualdad de oportunidades, lo que busca es un punto de partida igual para todas las personas, de modo que el orden de llegada dependa del esfuerzo individual de cada uno y no de sus circunstancias económicas o sociales”. Inmediatamente después aludieron a la Ley de Garantías como el instrumento legal dirigido a establecer esas reglas de juego electoral y a “fortalecer la neutralidad de los servidores públicos que intervienen en las disputas electorales”, e incorporando medidas “para evitar el uso de recursos públicos con fines clientelistas o para incidir en los resultados de una elección”.

16. Luego, ya en tratando del párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías que fue alterado por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, los demandantes indicaron que con el primero se prohibió “que las entidades territoriales celebraran convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones” y que, en tal sentido, la norma se instituyó como un “punto de equilibrio para garantizar la correcta articulación democrática y el principio de igualdad participativa en nuestro país, garantizando que el ejercicio democrático se surtiera bajo los estándares de equidad y transparencia que deben permear toda actividad electoral.”

17. Por último, reiteraron que la Ley de Garantías ha sido materia de varios ataques como los

que se denuncian en su demanda; lo que amerita que la Corte declare la inexecutable del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

La demanda de la ciudadana Carolina Deik Acostamadedo

18. Como se anunció en precedencia, la ciudadana Carolina Deik Acostamadedo solicitó la inexecutable tanto del artículo 124 como del artículo 132 de la Ley 2159; petición que sustentó de la siguiente manera:

18.1 Un primer cargo se fundó en que los artículos demandados, “al hacer parte de las ‘disposiciones generales’ de la Ley Anual de Presupuesto, no pueden contrariar la Ley Orgánica de Presupuesto ni pueden ser nada distinto a normas instrumentales”. Al respecto la actora señaló que, para aprobar la ley ordinaria de presupuesto, el Legislativo debió ceñirse rigurosamente a las normas orgánicas correspondientes, so pena de transgredir los artículos 151, 349 y 359 superiores.

18.2 En el anterior orden, la demandante indicó que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no tiene carácter presupuestario pues se limita a autorizar a las entidades territoriales para celebrar convenios interadministrativos durante los cuatro (4) meses previos al certamen electoral. Además, sostiene que el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías, en su carácter de norma estatutaria (CP, artículo 152, lit. f – igualdad electoral), no podría ser alterado a través de una norma ordinaria ni mediante las disposiciones generales de una ley presupuestaria, sino únicamente por una ley de su mismo rango estatutario.

18.3 Por otra parte, en cuanto toca con el artículo 132 de la Ley 2159 -norma que

modifica, para la vigencia de 2022, el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982 al disponer que los trabajadores de los empleadores agrupados por las Cajas de Compensación Familiar no tienen que ser beneficiarios del subsidio familiar (como lo decía el texto original de dicho artículo) sino que estos se encuentren simplemente afiliados a dichas entidades- la demandante sostuvo que la norma tampoco se relacionaría con la ejecución del PGN en tanto que “la propiedad de los recursos que financian esta prestación [del subsidio familiar] no pertenece al Estado ni a los empleadores, sino que su titularidad corresponde colectivamente a los trabajadores formales [12]”; a lo que añadió que las cajas de compensación ni prestarían un servicio público ni ejercerían funciones públicas. Con fundamento en lo expuesto concluyó que, por ende, resultaría inadmisibles introducir dicha norma dentro de la ley presupuestal que la contiene.

18.4 La demanda prosiguió con un segundo cargo de acuerdo con el cual los artículos demandados violarían el principio de unidad de materia, lo que derivaría en la violación de los artículos 158 y 169 de la Carta Política. Para tal efecto, luego de transcribir y explicar el texto de las normas superiores que consagran el principio de unidad de materia, la demandante manifestó que este habría sido transgredido toda vez que “las normas demandadas ni siquiera guardan conexidad causal, teleológica, temática ni sistemática con la materia y objeto de lo que es la ley anual de presupuesto”; y que, por el contrario, se trataría de normas que “refieren a asuntos sustantivos, extraños a los objetivos de las normas generales del presupuesto, y cuya conexidad con la ley 2159 de 2021 ni siquiera fue sustentada en el trámite legislativo (...)”.

18.5 Más concretamente, la demandante explicó que el artículo 124 demandado violaría el principio de unidad de materia pues: (i) “(n)o asegura la ejecución del presupuesto”; (ii) “(n)o tiene relación alguna con temas de índole presupuestal, de rentas, recursos de capital o gastos”; (iii) “(m)odifica una norma de carácter estatutario”; (iv) carece de cualquier explicación que justifique que la norma resulta “más favorable a la reactivación económica que someter los procesos de contratación a mecanismos abiertos y plurales”; y (v) no existiría conexidad sistemática entre este y el objetivo de la ley que lo contiene.

Y en cuanto al artículo 132 demandado, la demandante manifestó que este: (i) no tiene relación ni conexidad temática con la Ley 2159 ni con la materia presupuestal pues, “n(o) persigue nada diferente a facilitar el reconocimiento de la personería jurídica de (...) las Cajas de Compensación Familiar- ante el ajuste de los requisitos que desde 1982 le son aplicables”; (ii) su finalidad no constituiría una herramienta para la ejecución presupuestal para la vigencia 2022 pues “se trata de una norma que crea un beneficio particular para unos actores concretos del sector del subsidio familiar que (...) se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley 21 de 1982 (norma autónoma)”; (iii) no tendría conexidad causal con los motivos que se tuvieron para la expedición de la Ley 2159, ni serviría como norma instrumental para lograr un presupuesto equilibrado entre ingresos y gastos; (iv) carecería de conexidad teleológica pues “no incide ni coadyuva a cumplir los fines del presupuesto del año fiscal 2022”; y (v) no tendría conexidad sistemática con la Ley 2159 pues su contenido “no responde a una racionalidad interna ni tiene un vínculo directo e inescindible con el núcleo básico de la ley anual de presupuestos”. Así, finalizó indicando que para no desconocer los artículos 150 y 352 superiores, el artículo 132 de la Ley 2159 debió haberse tramitado a través de una iniciativa legislativa diferente.

18.6 La demandante prosiguió indicando que el artículo 132 de la Ley 2159 habría desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible que prevén los artículos 157 y 160 superiores. En apoyo de este cargo, la demandante comenzó por explicar el primero de dichos principios, para luego indicar que el artículo 132 demandado fue apenas introducido durante los debates en las plenarias de Senado y Cámara (Gacetas 1486 y 1487 de 2021), sin que el mismo hubiera sido mínimamente discutido dentro de los primeros debates de cada célula del Legislativo (Gacetas 1323 y 1369 de 2021); situación que vulneraría los aludidos artículos constitucionales.

18.7 Adicionalmente, la demandante señaló que al haberse introducido el artículo 132 dentro del último debate legislativo, y considerando que el mismo se refiere a una “norma autónoma”, conforme con lo previsto en Sentencia C-1113 de 2003 dicha disposición “plantea un objeto material de regulación sustancialmente distinto, de tal manera que su

temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente (...)"'. En este orden, la actora concluyó que para que dicha norma pudiera ser introducida en el proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2159, sin antes haberse discutido en las comisiones de cada cámara del Congreso, esta debía encontrar aspectos comunes y relacionados con las normas que sí surtieron los cuatro debates de ley, lo que no habría ocurrido.

18.8 Luego la actora acusó a los artículos 124 y 132 de la Ley 2159 por la violación de las leyes 3ª y 5ª de 1992 y los artículos 1º, 2º, 150, 151, 153 y 352 de la Constitución Política por la violación de la especialización del trabajo legislativo. En desarrollo de este cargo, la demandante expuso cómo la asignación de cada proyecto de ley corresponde a las comisiones que, en cada cámara, se encuentran especializadas en los asuntos de que este trate, permitiendo así una racional distribución del trabajo legislativo; todo ello con arreglo a lo que prevé el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, cuyo desconocimiento "acarrea un vicio de relevancia constitucional que daría lugar a la declaración de inexecutable de la disposición legal irregularmente tramitada".

18.9 Dicho lo anterior, la demanda sostuvo que cómo con el artículo 124 de la Ley 2159 se alteraba una norma contenida en una ley estatutaria, la discusión inicial de dicho artículo debió haberse dado al interior de las comisiones primeras del Senado y la Cámara de Representantes (comisiones de asuntos constitucionales a quienes corresponde discutir los proyectos de leyes estatutarias), de manera separada; y no en sesiones conjuntas de las Comisiones 3ª y 4ª de asuntos económicos como efectivamente habría sucedido.

Y finalizó indicando que, por las mismas razones atrás expuestas, la reforma al artículo 40 de la Ley 21 de 1982 que previó el artículo 132 de la Ley 2159 debió haber surtido su primer debate al seno de las comisiones séptimas de cada cámara parlamentaria pues estas comisiones son las encargadas de discutir proyectos sobre, entre otras, las sociedades de auxilio mutuo; la seguridad social; recreación, deportes y salud; vivienda, economía solidaria;

y asuntos de la mujer y de la familia.

18.10 La demanda continuó acusando que el artículo 124 de la Ley 2159 modificó una norma con reserva de ley estatutaria, en violación de los artículos 152 y 153 de la Carta Política. En sustento de dicho cargo la actora sostuvo que, como se habría reconocido en la Sentencia C-671 de 2015, el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías trataría “de una prohibición dirigida a servidores públicos que tiene por finalidad hacer las veces de una garantía electoral, toda vez que salvaguarda el derecho a la igualdad y de oportunidades en las competencias electorales”.

18.11 Posteriormente indicó que la referida Ley de Garantías es de carácter estatutario por tratar del asunto a que se refiere el literal f) del artículo 152 de la Carta Política; esto es, de la “igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República (...)”; que además remite al núcleo esencial los derechos políticos que señala el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH); y que, adicionalmente, da cumplimiento al párrafo transitorio del artículo 4º del Acto legislativo 02 de 2004, como lo reconociera el propio Legislador en Gaceta 71 de 2 de marzo de 2005.

Y, en tratando particularmente del párrafo del artículo 38 de dicha ley, manifestó que “este es una manifestación del núcleo esencial del derecho a la igualdad electoral (...) pues, como lo reconocería la Corte Constitucional [63](...) con dicha norma se busca eliminar el riesgo de desvío de recursos públicos hacia campañas electorales, en beneficio de determinados contendientes que se verían en una situación privilegiada respecto de sus pares”.

18.12 Dicho lo anterior la actora pasó a indicar que la Constitución señala que las leyes estatutarias sólo pueden ser modificadas por leyes del mismo rango; y que por ello “deriva en inconstitucional la modificación o derogatoria de una ley estatutaria sin las exigencias constitucionales para ello – entre las cuales se incluye la revisión previa y automática de la

Corte Constitucional, en los términos del artículo 153 CP”. Y añadió que ello es consecuencia de la reserva de ley estatutaria que se desprende del mismo artículo 153 superior; reserva esta que, para el mencionado párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías, habría violado el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

18.13 Luego, la ciudadana Deik Acostamadiedo manifestó que la modificación al párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías habría desconocido el mandato constitucional de salvaguarda de los principios que rigen la función administrativa y los artículos 13 y 40 de la Carta. En desarrollo de su tesis, la actora citó lo que la Corte habría dicho en Sentencia C-1163 de 2005, cuando señaló que las restricciones del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 estarían “claramente encaminad[as] a garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones”.

18.14 Por último, tras citar lo que la Ley 489 de 1998 y el CPACA habrían señalado respecto de los referidos principios de las funciones administrativas, la actora sostuvo que dichos principios se ligan con las disposiciones del artículo 38 relativos a las garantías electorales, concretamente en cuanto se trata de “garantizar la imparcialidad y transparencia en la participación política”. Y concluyó que con el artículo 124 de la Ley 2159 se eliminó la prohibición prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías dificultando “la posibilidad de garantizar que los comicios electorales, que se deben adelantar en las contiendas del 2022, se hagan con apego a los principios de transparencia, objetividad y moralidad en los que debe fundarse el ejercicio de la función pública [generando] además incertidumbre frente a los ciudadanos, pues no quedaría vigente en el ordenamiento jurídico ninguna norma que supla la finalidad que se persiguió con el inciso primero del párrafo 38 de la Ley 2159 de 2021”.

Intervenciones

19. Se recibieron las intervenciones de (i) el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (ii) el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, (iii) el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia y (iv) el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. El fondo de dichas intervenciones se resume en el siguiente cuadro.

Interviniente(s)

Norma(s) demandada(s) de la Ley 2159 de 2021

Solicitud

Argumentación

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República / Ministerio de Hacienda y
Crédito Público

Artículo 124

Exequible

Por otra parte, se indicó que, de todos modos, la disposición del artículo 124 podría considerarse como de naturaleza no estatutaria pues, dado el carácter restrictivo y excepcional de las leyes estatutarias, la prohibición que esta contiene “a penas se relaciona en forma indirecta con la igualdad electoral, pues en realidad se estructuró como una disposición normativa dentro de la regulación concerniente a la participación en política de servidores públicos”. En tal sentido, se manifestó que el artículo 124 demandado no regularía integralmente el contenido esencial de la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

Así mismo, se indicó que la Ley 996 prevé otra serie de disposiciones para asegurar dicha igualdad electoral; que la misma fue expedida dentro de un escenario constitucional que permitía la reelección presidencial, el cual ya desapareció y, con ello, el artículo 38 de esta última ley, habría perdido su naturaleza estatutaria y que, además, la misma no habilita para sus efectos a gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes o directores de entidades descentralizadas del orden territorial. Y se concluyó que “en un escenario de legalidad en el que se haga un uso adecuado de la norma, ni siquiera podría dar lugar a que los servidores públicos ejerzan actividades que impliquen participación en política”

Artículo 124

Inexequible

Se sostuvo que la flexibilización de las garantías electorales que conllevó la expedición del

artículo 124 cuando previó “[levantar] la prohibición de contratación directa por convenio administrativos” es una situación que “desconoce los principios democráticos y el derecho a la igualdad electoral, permitiendo que un tipo de contrato estatal, con condiciones de adjudicación menores, altere las condiciones democráticas y de igualdad en las que se debe desarrollar la contienda electoral.”

Luego manifestó que, en el trámite del artículo 124 demandado, el Legislador eludió “una serie de controles y debates que merecía [dicho artículo], por tratarse de una garantía del principio democrático y de igualdad electoral.”

Finalmente se indicó que el artículo 124 acusado no respetó el principio de unidad de materia y modificó una ley estatutaria sin el lleno de los requisitos previstos para ello.

Artículos 124 y 132

Inexequibles

La intervención manifestó limitar su análisis a los cargos ejercidos contra los dos artículos legales demandados por unidad de materia y violación de la ley orgánica de presupuesto. De este modo, inicialmente se indicó que “los artículos demandados son extrapresupuestarios y derogan transitoriamente normas sustantivas (...), por lo que el legislador debió haberlos tramitado a través de una ley independiente, razón por la cual SON INCONSTITUCIONALES bajo al cargo analizado, pues quebrantan los criterios de la norma orgánica de presupuesto

(...)”. Y luego se señaló que “no existe (...) una relación causal, teleológica, temática o sistemática entre las disposiciones analizadas y la ley anual de presupuesto (principio de unidad de materia básico)” y que “mucho menos se cumplen los criterios más rigurosos sobre el principio de unidad de materia más estricto que se pide de las normas instrumentales en leyes anuales de presupuesto conforme a la jurisprudencia vigente”

Artículo 124

Inexequible

Luego se indicó que no es posible que una ley ordinaria como la Ley 2159 pueda modificar, como lo hizo con la alteración que previó su artículo 124, una ley estatutaria como la Ley 996 de 2005; todo ello para luego señalar que, de aceptarse dicha modificación, se estaría eliminando de facto la tipología de las leyes.

Posteriormente se explicó que el artículo 124 demandado, regulador de las garantías electorales, no guardaría relación temática con la ley presupuestal que lo contiene. Además, se añadió que el Legislador omitió la carga argumentativa que le correspondía para demostrar que la desregulación que previó con dicha norma se traduciría en la reactivación económica supuestamente perseguida con la Ley 2159.

Finalmente se argumentó que no existe un dilema entre la reactivación de la economía y la necesidad de activar los procesos de contratación previstos por la norma demandada. Y se prosiguió señalando que “la reactivación del empleo no puede sacrificar la democracia y la igualdad electoral”, indicado que ello se erige como una justificación inmoral que no superaría un juicio de proporcionalidad.

Concepto del Ministerio Público

20. El Viceprocurador General de la Nación(e) con funciones de Procurador General de la Nación, Silvano Gómez Strauch, emitió concepto en donde solicitó (i) estarse a lo resuelto en la sentencia que resuelva el proceso del expediente D.14.522; proceso este en donde el Ministerio Público pidió declarar la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021; y

(ii) declarar la inexequibilidad del artículo 132 de la misma ley.

21. Como fundamento de la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159, el Ministerio Público indicó la imposibilidad de que una disposición estatutaria fuera modificada por una norma contenida en una ley de presupuesto.

22. Por otra parte, en cuanto toca con la inexequibilidad del artículo 132 de la referida Ley 2159, el viceprocurador con funciones de Procurador General de la Nación manifestó que dicha norma violaba los principios de unidad de materia y de consecutividad e identidad flexible.

Consideraciones

VI.I Competencia

23. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia.

VI.II Problemas jurídicos

24. De la lectura de las demandas la Sala advierte que los problemas jurídicos a resolver consisten en determinar si el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 desconoce (i) el principio de unidad de materia, y (ii) la reserva de ley estatutaria cuando el mismo fue incorporado en

una ley ordinaria. En relación con el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, la Sala Plena deberá establecer si este desconoce: i) los principios de consecutividad e identidad flexible, ii) el principio de unidad de materia y, (iii) la especialización del trabajo legislativo.

VI.III Plan de la sentencia

11. Fundamentos de la sentencia

A. A. La cosa juzgada respecto del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021

26. Preliminarmente la Sala observa que, mediante Sentencia C-153 de 2022 dictada dentro del expediente D-14.522 (AC), la Corte se pronunció sobre el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 y declaró su inexecutable. Por esta razón la Corte se abstendrá de estudiar los cargos ejercidos contra dicha disposición al configurarse sobre ella una cosa juzgada absoluta.

27. En efecto, opuestamente a lo que por regla general ocurre en las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y constitucional en ejercicio del control de tutela, las sentencias que profiere esta Corporación en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad pueden producir efectos de cosa juzgada absoluta o relativa. De este modo, existe cosa juzgada absoluta “cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada”; hipótesis esta que por lo general ocurre cuando, como sucedió respecto del artículo 124 demandado, la norma demandada ha sido judicialmente expulsada del ordenamiento jurídico. Por el contrario, existe cosa juzgada relativa cuando la decisión de la Corte se haya basado en el análisis de algunos cargos que no comprenden el universo de aquellos susceptibles de ejercerse contra una misma disposición legal.

28. Por lo expuesto, sin entrar en más disquisiciones, la Corte dispondrá estarse a lo dispuesto en la Sentencia C-153 de 2022, que declaró la inexecutable del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 con efectos retroactivos.

B. Las cajas de compensación y el subsidio familiar

29. Entrando al análisis del artículo 132 de la Ley 2159, la Corte comienza por recordar que en 1954 un grupo de empresarios resolvió concederles a sus trabajadores un subsidio para atender las necesidades de sus hijos. Esto dio lugar a la creación de Confama como la primera caja de compensación familiar del país.

30. Poco después, con la expedición del Decreto 118 de 1957, la legislación laboral estipuló la obligación de los empleadores de otorgarles a sus trabajadores una contribución similar que denominó subsidio familiar. Para el efecto, el mencionado decreto dispuso que los empleadores debían bien constituir una caja de compensación familiar para la administración dichos subsidios o, en su defecto y para los mismos fines, proceder a afiliarse a alguna de las previamente existentes. Esto dio lugar a que en el país se crearan alrededor de 50 cajas de compensación familiar.

31. Luego, con la expedición de la Ley 21 de 1982, la regulación del subsidio familiar sufrió varias modificaciones. Dentro de estas últimas, la mencionada ley dispuso la posibilidad de que dicho subsidio fuera una prestación social pagada en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos y en proporción al número de personas que estos tuvieran a su cargo (artículo 1º). También previó que los aportes para el subsidio familiar estuvieran a cargo de: (i) la Nación, por intermedio de los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias; (ii) los departamentos, intendencias, comisarías, el

Distrito Especial de Bogotá y los municipios; (iii) los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencias, distrital y municipal; y (iv) los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes (artículo 7º). Así mismo, se previó que el mencionado subsidio se financiara con el cuatro por ciento (4%) de las nóminas de tales empleadores (artículos 11 y 12).

32. En cuanto a la naturaleza de las cajas de compensación familiar, la Ley 21 de 1982 también indicó que estas tienen el carácter de personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, en forma de las corporaciones de que trata el Código Civil y que el reconocimiento de su personería jurídica estaría sujeto a que estas cumplieran alternativamente con (i) “(t)ener un mínimo de quinientos (500) empleadores obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una Caja”; o (ii)“(a)grupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar” (artículo 40, que fue reformado en su numeral 2 por el artículo 132 de la Ley 2591 de 2021 de cuya constitucionalidad se ocupa la presente providencia). Así mismo, la Ley 21 de 1982 señaló que dentro de las funciones de las cajas de compensación familiar se encuentran el recaudo, distribución y pago de los aportes efectuados por los empleadores que agrupa (artículo 41).

33. Esta Corporación ha precisado que los aportes que realizan los empleadores a las cajas de compensación son de naturaleza parafiscal. En otras palabras, se trata de contribuciones “que se caracterizan por ser obligatorias, gravar a un sector económico, grupo o gremio particular, destinarse de forma exclusiva en beneficio de aquellos”. O más extensamente – como lo ha señalado la jurisprudencia – de contribuciones “marcadas por su obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial[84]”.

34. Sin perjuicio de las anteriores características ordinarias de la parafiscalidad, en tratándose de los aportes para el subsidio familiar (el 4% de la nómina de los empleadores), estos sólo pueden ser destinados a los empleados de menores o medianos ingresos; es decir,

no del sector que los aporta sino del grupo socioeconómico al que dichos trabajadores pertenecen. Por esta razón, la jurisprudencia ha reconocido que las contribuciones para el subsidio familiar que recaudan, administran y pagan las cajas de compensación, están marcadas por una parafiscalidad atípica. Sobre este particular, la Corte ha explicado que, como el Legislador le impone una carga prestacional a los empleadores pero en beneficio de sus trabajadores, “el concepto de grupo socio-económico supera la noción de sector, y debe entenderse en un sentido amplio, en tanto y en cuanto el beneficio que reporta la contribución no solo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino que también puede extenderse a quienes en razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones”.

35. A su vez, a pesar del carácter público de los recursos destinados al pago del subsidio familiar, estos no entran a engrosar los ingresos corrientes del Estado. Ciertamente, con arreglo a la segunda regla del artículo 150.12 de la Constitución, la parafiscalidad de estos recursos sumada a que en la Ley 21 de 1982 se estipuló que los mismos serían recaudados y administrados por las cajas de compensación familiar y exclusivamente destinados al pago del subsidio familiar, no permite que los mismos sean incluidos en el PGN. Esta conclusión encuentra sustento en que:

1. %1.1 Por una parte, el artículo 11 del Decreto compilatorio 111 de 1996, que recoge lo previsto en el artículo 7 de la Ley 38 de 1989, modificado por los artículos 3, 16 y 71 de la Ley 179 de 1994, y 1 de la Ley 225 de 1995, prevé que el PGN “contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto (...)”. Similarmente, el artículo 29 de la misma codificación señala que “(l)as contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía (...)”.

34.2 Por otra parte, el citado artículo 29 del EOP también dispone que “(e)l manejo, administración y ejecución de [las contribuciones parafiscales] se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella (...)”; cuestión que, en tratándose de los aportes destinados al subsidio familiar, remite al artículo 41 de la Ley 21 de 1982, según el cual dichos aportes son recaudados y redistribuidos por las cajas de compensación familiar (supra 30).

34.3 La lectura de las anteriores disposiciones permite llegar a varias conclusiones:

34.4 Por una parte, es claro que la inclusión de las rentas parafiscales en el PGN solo se hace para efectos de la estimación de su cuantía, nunca para formar parte de este. Así, como se explicó en Sentencia C-1170 de 2004, “los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica, por un lado, que se diferencian de los ingresos corrientes de la Nación, en cuanto que están afectos a la finalidad prevista en la ley de su creación, y no pueden destinarse a la atención de los requerimientos generales del Estado, y por otro, que su manejo se realiza de manera autónoma, al margen, en general, de las disposiciones que gobiernan la administración de los recursos que sí hacen parte del presupuesto.”

34.5 También es claro que la mencionada estimación en el PGN solo se predica de aquellas rentas parafiscales que sean administradas por un órgano del presupuesto, no de cualquier otro órgano.

34.6 Finalmente, la Sala así mismo reitera que, contrario a las contribuciones parafiscales que administran los órganos del PGN, los aportes parafiscales destinados al pago del subsidio familiar no son manejados por estos últimos órganos sino por las cajas de compensación familiar; entidades que, se insiste, son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, en forma de las corporaciones de que trata el Código Civil (supra 30); esto es, por

entidades que no forman parte del PGN.

36. En fin, para la Sala es claro que las contribuciones parafiscales destinadas al pago del subsidio familiar no son materia del PGN y que, por el contrario, como en el presente caso, “(c)uando la administración de los recursos parafiscales se confía a entes que no hagan parte del Presupuesto General de la Nación (...) los administradores [de tales entes] elaborarán sus presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deberán ser aprobados por sus órganos directivos, todo de acuerdo con los parámetros fijados en las respectivas normas legales de creación de los recursos”.

37. Ahora bien, la importancia del rol que cumplen las Cajas de Compensación Familiar en la administración de la parafiscalidad ha suscitado su inclusión en el desarrollo de otros programas de protección social que se financian con recursos parafiscales, y con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. En particular, la Corte observa que el Decreto Legislativo 801 del 4 de junio de 2020 dispone en sus artículos 3 y 4 un auxilio al cesante por el periodo de duración de la emergencia sanitaria por la COVID 19. El auxilio es operado por las Cajas de Compensación Familiar a quienes se confió la recepción, validación y otorgamiento del subsidio.

38. Aunque en condiciones de normalidad el subsidio al desempleo se financia exclusivamente con recursos del FOSFEC que tienen naturaleza parafiscal, lo cierto es que estos resultaban insuficientes para atender la demanda derivada de la emergencia sanitaria. Así lo señaló el Gobierno en la motivación del Decreto 553 de abril de 2020, en la que se lee lo siguiente: “(...) según los cálculos estimados los recursos de apropiación del aporte parafiscal al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC no son suficientes, debido a la gran demanda de cesantes, y se hace necesario apalancar y disponer de una fuente de recursos adicional a los aportes parafiscales que administran las Cajas de Compensación Familiar, desde los recursos de la Nación transferidos al Ministerio del Trabajo, para lograr amortiguar los efectos del desempleo causados por la prevención del

contagio del virus COVID-19.”. Por lo anterior, el artículo 6 del Decreto Legislativo 801 del 4 de junio de 2020 dispuso que el auxilio económico a la población cesante en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria se financiaría con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME que, a su turno, está compuesto por recursos provenientes de préstamos del FONPET y el Fondo de Riesgos Laborales a la Nación, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación.

39. Por otro lado, la Sala Plena encuentra que las Cajas de Compensación Familiar del país conformaron la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social con el objeto de celebrar contratos de encargo de gestión operativa de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional. Inicialmente contrataron con INURBE y posteriormente con el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA. Según el artículo 2.1.1.3.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, las Cajas de Compensación Familiar y FONVIVIENDA constituirán patrimonios autónomos para la administración de los recursos para ejecutar los programas de vivienda de interés prioritario. Los activos del patrimonio autónomo se componen principalmente por: los recursos que no hubiesen sido otorgados directamente por las cajas de compensación antes de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, los que en ejercicio de sus facultades transfiera FONVIVIENDA, y los demás recursos del Fondo para el Subsidio de Vivienda de Interés Social (FOVIS) que las Cajas de Compensación Familiar decidan transferir voluntariamente, entre otros.

41. Dado que los recursos de FONVIVIENDA que se aportan al patrimonio autónomo descrito provienen del Presupuesto General de la Nación, la Sala concluye que este es otro evento en el que las Cajas de Compensación Familiar participan de la administración de recursos que no corresponden exclusivamente a los recursos parafiscales que aportan los empleadores para la operación del sistema de subsidio familiar.

C. El contenido de la disposición acusada

42. Mediante la Ley 2159 de 2021 el Legislador expidió la Ley Anual de Presupuesto para la vigencia del año 2022 (en adelante, simplemente, la “Ley de Presupuesto 2022”). El artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 modifica el numeral segundo del artículo 40 de la Ley 21 de 1982, de forma que, para la vigencia 2022, las Cajas de Compensación Familiar podrán obtener el reconocimiento de la personería jurídica sin necesidad de agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio a un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, basta con que tengan ese número de trabajadores a su servicio, aún si estos no son beneficiarios del subsidio familiar.

43. De conformidad con el artículo 1° de la Ley 21 de 1982, el subsidio familiar es “una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.”

44. Según el artículo 18 de la Ley 21 de 1982, concordado con el artículo 3 de la Ley 789 de 2002, esta prestación económica únicamente es reconocida a los afiliados que sean trabajadores: (i) de carácter permanente, (ii) su remuneración sea menor a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes, (iii) laboren al menos 96 horas de trabajo al mes, (iv) tengan ingresos que, sumados con los de su cónyuge o compañero permanente, no superen los seis salarios mínimos legales mensuales vigentes, y (v) tengan personas a cargo, que den derecho a recibir la prestación, según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 de la Ley 789 de 2002.

45. Así, la norma sub judice flexibiliza el requisito para el reconocimiento de la personería jurídica a nuevas cajas de compensación familiar, puesto que todos aquellos que son

beneficiarios del subsidio familiar, tienen previamente la condición de afiliados, pero no todos los afiliados reciben el subsidio familiar.

D. La violación de los principios de consecutividad e identidad flexible

46. La ciudadana Deik Acostamadiedo manifestó que el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 violaría los principios de consecutividad y de identidad flexible que consagran los artículos 157 y 160 superiores. En apoyo de esta tesis la demandante indicó que la norma acusada habría sido introducida durante los segundos debates ante las plenarias de Senado y Cámara (Gacetas 1486 y 1487 de 2021), sin que la misma hubiera sido mínimamente discutida dentro de los primeros debates, en las comisiones de cada célula legislativa (Gacetas 1323 y 1369 de 2021). Señaló que para que dicho artículo pudiera ser introducido en el proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2159, sin antes haberse discutido en las comisiones de cada cámara del Congreso, este debía encontrar aspectos comunes y relacionados con las normas que sí surtieron los cuatro debates de ley, lo que no habría ocurrido.

47. Para la solución del anterior cargo la Sala reconoce que, en lo fundamental, los artículos 157 y 160 de la Constitución remiten: (i) a la necesidad de que los artículos de un proyecto de ley sean debatidos en cada una de las comisiones especializadas de cada cámara legislativa y luego en las plenarias de estas últimas (consecutividad); y (ii) a la necesidad de que, de conformidad con el anterior postulado, en caso de que dentro de las mencionadas sesiones plenarias se introduzca una disposición que no haya sido objeto de aprobación durante el trámite de las comisiones especializadas de cada célula del Congreso, esta guarde una identidad mínima con aquellas normas que sí lo hicieron (identidad flexible).

48. En palabras de la Corte, por una parte, el principio de consecutividad que consagra el artículo 157 superior establece que “ningún proyecto será ley sin (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido

aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, sin perjuicio de los casos en los cuales el primer debate pueda surtir en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras, conforme se prevea en el Reglamento del Congreso, (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno”. Y por otra parte, la identidad flexible que prevé el artículo 160 de la Constitución, se refiere a “la potestad [que tiene el Congreso] de introducir en segundo debate modificaciones, adiciones o supresiones a los textos aprobados en el primer debate, ya sea que este se haya surtido a través de sesión conjunta de las comisiones o en la comisión constitucional permanente de la cámara correspondiente”, de modo tal que dichas alteraciones al articulado aprobado en primer debate, se refieran “la misma materia, tema o asunto sea sujeta a los diferentes debates previstos en la Constitución.”

49. La Sala encuentra que la introducción del artículo 132 durante el trámite legislativo de la Ley 2159 de 2021 transgredió los principios de consecutividad e identidad flexible. En efecto, verificado dicho trámite, la Sala no observa que la simplificación de los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de quienes pretendan constituirse como cajas de compensación familiar haya sido una proposición mínimamente anunciada, justificada o debatida en el debate surtido ante las comisiones económicas conjuntas, o siquiera que se haya explicado con suficiencia la necesidad de su incorporación en los debates surtidos ante las plenarias de cualquiera de las dos cámaras. Prueba de ello es que, las alusiones al subsidio familiar expresadas en el curso del debate legislativo se referían a la asignación y ejecución de recursos para el subsidio de vivienda, y nada señalaban respecto de la eventual necesidad de modificar los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de las cajas de compensación familiar.

50. Así, en el mensaje presidencial con el que el proyecto de presupuesto se sometió a consideración del Congreso de la República, en relación con el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el Gobierno señaló que “Al sector le fueron asignados \$2,3 billones de pesos equivalentes al 3.7% del monto total de inversión. Estos recursos se destinan principalmente

a los programas de Subsidios para la adquisición de vivienda urbana tales como el Programa FRECH II de cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación, y Subsidio Familiar de Vivienda.” Más adelante se señala que, de los \$1.7 billones que se ejecutarán a través de Fonvivienda, \$1.1 billones corresponden a la asignación del subsidio familiar de vivienda, y en consonancia con esto se proponen artículos que regulan la asignación de subsidios para la adquisición de vivienda rural, entre otros. Sin embargo, no se observa en las Gacetas que, durante el trámite legislativo surtido ante la Cámara de Representantes se hubiera debatido la disposición sub judice, o los elementos esenciales de su contenido.

51. La única alusión explícita a la disposición acusada se observa en la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, en la que se anuncia que se presentó una proposición en relación con las cajas de compensación familiar. Así, los ponentes informaron a la plenaria que “en ejercicio del principio de transparencia, las principales adiciones o modificaciones en el articulado de las Disposiciones Generales que hemos propuesto para que sean debatidas de cara al país en el H. Congreso de la República se refieren a los temas que se resumen a continuación y cuyo texto completo se encuentra en el pliego de modificaciones: (...) Cajas de Compensación Familiar: Facilita mecanismo para la obtención de personería jurídica.” Esta misma información fue presentada al Senado de la República en la Ponencia para segundo debate, tal como consta en la Gaceta del Congreso 1486 del 15 de octubre de 2021.

52. En demostración de lo anterior la Sala verifica que los senadores ponentes del respectivo proyecto de ley para segundo debate en las plenarias de ambas cámaras legislativas manifestaron su

“determinación de modificar e incorporar algunos artículos al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, los cuales se incluyen a continuación para que sean considerados por las plenarias y que creemos necesarios para el correcto funcionamiento de

algunas entidades que hacen parte del PGN y el desarrollo de proyectos estratégicos para el Gobierno nacional”

53. Y en desarrollo de dicho propósito propusieron la inclusión al proyecto de ley de diez (10) disposiciones relacionadas con los siguientes temas:

□ Informe del DNP al Congreso sobre Inversión Regional: Garantiza mayor control a la ejecución presupuestal de la inversión regionalizada.

□ Rentas Pignoradas: Permite que las entidades territoriales que tengan rentas pignoradas a favor de la Nación las suspendan para atender sectores afectados por la pandemia.

□ Recursos al Instituto Nacional de Vías: Permite que con recursos del Fondo de Seguridad Vial se financie infraestructura vial del Invias.

□ Procesos Registrales: Establece el registro de la propiedad inmueble como un servicio público esencial para garantizar su prestación continua y eficiente.

□ Cofinanciación deudas de servicios y tecnologías en salud: Prorroga la autorización para lograr el saneamiento definitivo de las cuentas de servicios y tecnologías en salud no financiadas por la UPC del régimen subsidiado y cofinanciar dichas deudas.

□ Inversión en proyectos estratégicos: Se crea mecanismo para permitir la realización de proyectos estratégicos en el territorio nacional.

□ Cajas de Compensación Familiar: Facilita mecanismo para la obtención de personería jurídica. (Énfasis fuera de texto)

□ Registraduría Nacional del Estado Civil: Establece mecanismo para facilitar implementar proyectos estratégicos de la entidad.

□ FRISCO: Artículos para el manejo de los activos administrados por SAE,”

54. En suma el mencionado artículo 132 fue introducido en el segundo debate ante las plenarias de ambas cámaras legislativas, luego de que los respectivos parlamentarios ponentes se limitaran a señalar su “determinación de modificar e incorporar algunos artículos al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, los cuales se incluyen a continuación para que sean considerados por las plenarias y que creemos necesarios para el correcto funcionamiento de algunas entidades que hacen parte del PGN y el desarrollo de proyectos estratégicos para el Gobierno nacional” (énfasis fuera de texto); sin que, como se señaló en precedencia (36 supra), pueda afirmarse que las cajas de compensación familiar hagan parte del PGN y, por ende, sin que el contenido de dicho artículo pueda haber sido materia, inclusive tangencial, de discusión dentro del primer debate en cualquier cámara legislativa.

55. Lo anterior es suficiente para declarar la inexecutable de la norma demandada por su transgresión al principio de identidad flexible. No obstante, la Sala abundará en razones para fundamentar la declaratoria de inexecutable y resolverá el cargo formulado por la violación del principio de unidad de materia.

E. La violación del principio de unidad de materia

56. Entre los cargos presentados por la ciudadana Deik Acostamadiedo también se encuentra aquel relacionado con la violación al principio de unidad de materia (CP, artículos 158 y 169). En este sentido, la mencionada demandante adujo que el artículo 132 acusado no guardaría “conexidad causal, teleológica, temática ni sistemática con la materia y objeto de lo que es la ley anual de presupuesto”. Así, precisó que, contrario a tales conexidades, la norma demandada remite “a asuntos sustantivos, extraños a los objetivos de las normas generales del presupuesto, y cuya conexidad con la ley 2159 de 2021 ni siquiera fue sustentada en el trámite legislativo (...)”.

El principio de unidad de materia. Aplicación a la ley anual de presupuesto

57. Los artículos 158 y 169 de la Constitución Política prevén el principio de unidad de materia. El primero 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”. En consonancia, el artículo 169 de la Constitución, establece que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. Según la jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia es un instrumento de transparencia y racionalidad del proceso legislativo, que materializa el principio democrático y el principio de seguridad jurídica.

58. El Constituyente instituyó el principio de unidad de materia para evitar que el proceso legislativo se vea frustrado por la dispersión, incongruencia o incoherencia temática que podrían derivarse de la inclusión de asuntos inconexos en el mismo proyecto de ley. La

jurisprudencia constitucional es pacífica al señalar que la exigencia de coherencia material del proceso legislativo se dirige a garantizar que los debates que ocurren en el Congreso de la República como instancia de representación democrática, se enfoquen en materias acotadas y definidas, que sean objeto de un proceso deliberativo racional propio del debate democrático.

59. En la Sentencia C-507 de 2020, reiterada por la Sentencia C-167 de 2021, la Corte señaló que el principio de unidad de materia exige del proceso legislativo un mínimo de coherencia y congruencia en virtud de la cual los enunciados contenidos en un proyecto de ley, introducidos al inicio del trámite legislativo o en el transcurso de aquel, tengan conexión con la materia principal del proyecto. De manera que las disposiciones extrañas e inconexas deben ser declaradas inexecutable por configurar un auténtico vicio material.

60. El principio de unidad de materia no es una limitación inflexible al proceso dialógico que caracteriza el debate legislativo en una democracia liberal. Por el contrario, guarda una estrecha relación con el principio democrático, por lo que el control de constitucionalidad para verificar su cumplimiento se caracteriza por ser flexible, y debe fundarse en criterios de razonabilidad y objetividad. Para el efecto, la Corte está facultada para revisar, entre otras fuentes que considere pertinentes, los antecedentes legislativos o el título de la ley a fin de identificar el núcleo de la ley -conexidad temática- y la finalidad perseguida por el legislador con la expedición de la norma -conexidad teleológica-. Con el mismo propósito, el juez puede realizar una lectura integral de la ley -conexidad sistemática- en el supuesto de que aquella constituye un todo, en principio ordenado. Además, puede revisar que las razones que dieron nacimiento a la ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos -conexidad causal, esto es, que cada disposición, leída por separado, sirva al mismo propósito general buscado por la ley. Finalmente, es posible verificar si los efectos de la disposición demandada coindican con los efectos esperados de la ley -conexidad consecuencial-.

61. En la Sentencia C-167 de 2021, la Corte reiteró su jurisprudencia temprana y señaló que, entre más definido se encuentre un concepto o una institución por la Constitución Política, menor será la libertad de configuración del legislador para determinar su contenido, como consecuencia de lo cual, más estricto debe ser el control judicial de constitucionalidad. Así, cuando el Constituyente ha limitado el margen de configuración del legislador, mediante la introducción más o menos completa de los elementos estructurales de un concepto o una institución, el control que debe adelantar el juez constitucional se hace más estricto. En contraste, “cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador”.

62. Esto significa que la intensidad del control depende “de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución”, ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser “más estricto el control constitucional del acto normativo” que los desarrolla, pues el “Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado.”

64. Esta Corporación ha manifestado que como con las leyes anuales de presupuesto “se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos del Estado para la respectiva vigencia fiscal anual, comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre”, su naturaleza corresponde a la de un “contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos.”

65. La Constitución define que la ley anual de presupuesto está integrada por el presupuesto de rentas y el presupuesto de gastos, cada uno de los cuales tiene precisas limitaciones constitucionales. En efecto, el artículo 346 delimita el contenido de la ley anual de presupuesto en lo relativo al gasto cuando prevé que “en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”. Por su parte, el artículo 347 dispone que el proyecto de ley de apropiaciones debe correlacionarse con el presupuesto de rentas, de forma que si los ingresos no son suficientes para atender los gastos proyectados “el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”.

66. A su turno, los artículos 349 y 351 limitan la posibilidad de que el Congreso aumente las partidas del presupuesto de gastos, el cómputo de las rentas, los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro a la aprobación previa del ministro del ramo. El artículo 350 ordena que dentro de la ley de presupuesto se incluya el componente del gasto público social, que no puede ser disminuido porcentualmente en relación con el gasto total aprobado en la ley en relación con el año anterior, y debe ser distribuido en función del número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa. Por último, el artículo 352 prevé que el proceso de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto general de la Nación se rige por lo previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto, que a su turno debe contener disposiciones para coordinarlo con el plan nacional de desarrollo y la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

67. Las leyes que conforman actualmente las normas orgánicas de presupuesto en los términos de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política – esto es las Leyes 38 de 1989,

179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011- completan el marco regulatorio que informa la conformación de las leyes anuales de presupuesto.

68. De conformidad con la regulación orgánica, el Presupuesto General de la Nación, está conformado por: a) el presupuesto de rentas; b) el presupuesto de gastos; y, c) las disposiciones generales. El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 225/95, art. 1).

69. En particular, la Corte ha señalado que “el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, constituye no sólo un estimativo sino también una autorización, y él debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (C. Pol.: Art. 347 y Ley 5 de 1992: Art. 211). De conformidad con la ley orgánica (Ley 179/94: art. 16) el presupuesto de gastos está compuesto por: a) los gastos de funcionamiento; b) del servicio de la deuda pública; y, c) de los gastos de inversión. Además, y en virtud del principio presupuestal de especialización, se establece que cada uno de estos gastos deberá presentarse clasificado en diferentes secciones (...). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 350 de la Constitución, en el presupuesto de gastos también debe incluirse un componente denominado “gasto público social”, el que está integrado por las partidas de esta naturaleza, de acuerdo con la definición que establece la ley orgánica. Finalmente, como por mandato constitucional la ley de presupuesto es adjetiva, no se pueden incluir partidas en el presupuesto que no obedezcan a un fundamento constitucional. En tal virtud, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución, en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, por lo que, a su vez, en la ley orgánica se establece que en el Presupuesto de Gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan: a créditos judicialmente reconocidos; a

gastos decretados conforme a la ley; las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución, que fueren aprobadas por el Congreso de la República; y, a las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública. Así, ningún gasto público podrá hacerse sin haberse decretado por el Congreso y tampoco podrá transferirse crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto”.

70. Según el artículo 7 de la Ley 38 de 1989 (orgánica de presupuesto), las disposiciones generales son aquellas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, y rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. La jurisprudencia ha sido pacífica en reiterar que las disposiciones generales han de ser de contenido puramente instrumental. Es decir, el objeto de dichas disposiciones generales se encuentra rigurosamente limitado a facilitar y agilizar la correcta ejecución presupuestal durante la vigencia fiscal correspondiente. En este sentido, mediante Sentencia C-438 de 2019 la Corte recordó cómo, en Sentencia C-562 de 1998, se explicó que las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto “tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir... mandatos legales en sentido material... o ...modificar o derogar normas de carácter sustantivo... ni ...desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto... según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, (...) Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz”.

71. Así, “el contenido de una ley de presupuesto, prefijado por la Constitución Política y la Ley Orgánica respectiva, se refiere exclusivamente a: (i) fijar los cálculos del presupuesto

de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación según el detalle del presupuesto de rentas y recursos de capital previsto para cada año, esto es, para cada vigencia fiscal que va desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre; (ii) apropiar el valor requerido para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal de cada año según el detalle que en la misma se contempla; en tal caso, las apropiaciones que se incluyen en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades destinatarios del sistema presupuestal y expiran el 31 de diciembre de cada año, razón por la cual, la ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, debe tener un componente denominado gasto público social que agrupa las partidas de tal naturaleza, según la definición hecha por la ley orgánica de presupuesto, y, no puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, puesto que no puede aceptarse que la ley que ordena un gasto sea precisamente la misma ley de Presupuesto; finalmente, la ley anual de presupuesto debe (iii) adoptar las disposiciones generales complementarias de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación (contenida en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 819 de 2003, 1473 de 2011 y demás normas de carácter orgánico), que deben aplicarse en armonía con ésta para la ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal. Estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto”.

72. En aplicación del principio de anualidad, las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto tienen un alcance temporal definido, y deben ser instrumentales para el cumplimiento efectivo del presupuesto que con ellas se aprueba, esto es para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado. Así, es claro que la ley anual de presupuesto tiene un contenido prefijado en la Constitución Política y en las normas orgánicas del presupuesto, que limitan la libertad de configuración del legislador para incluir disposiciones ajenas al ejercicio presupuestal en este instrumento normativo.

73. Aunque el precedente constitucional transitó de una visión restringida a una más ponderada en relación con la aplicación del principio de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto, la jurisprudencia en vigor reconoce que el control de constitucionalidad aplicable a este tipo de leyes admite la exigencia de requisitos adicionales a los que se comprueban en el análisis de unidad de materia de cualquier ley ordinaria. Por lo tanto, “el estándar de control constitucional del cumplimiento del principio de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto es calificado”

74. Teniendo en cuenta el principio de reserva de ley en materia de ingreso y gasto público (Art. 345 Constitución Política), y el hecho de que los planes y programas de desarrollo económico deben reflejarse en los presupuestos públicos, se ha admitido que la ley de presupuesto permite y prohíbe determinados cursos de acción a las autoridades. En la Sentencia C-177 de 2002 se afirmó que las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto “revisten también un contenido normativo”, el cual, no obstante, debe “circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. En este sentido se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario.”

75. En aplicación de las anteriores premisas, la Corte ha declarado la inexecutable de varios artículos de distintas leyes anuales de presupuesto, por violación al principio de unidad de materia.

76. Por ejemplo, en Sentencia C-142 de 2015, la Corte declaró la inexecutable del artículo

82 de la Ley 1687 de 2013 – Ley Anual de Presupuesto de 2014. En sustento de su decisión esta Corporación primero sostuvo que “(l)a unidad de materia de las leyes anuales de presupuesto se vulnera cuando en ellas se modifican o adicionan leyes de vigencia permanente, que no está limitada a una determinada vigencia fiscal”. Y con apoyo en lo anterior concluyó que “(l)as reglas para la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas es una materia propia y exclusiva de la ley orgánica y gozan, por tanto, de una estricta reserva de ley orgánica, lo que implica que este tipo de contenidos “no deben hacer parte de una ley ordinaria, y menos todavía de la anual de presupuesto”.

77. Más adelante, mediante Sentencia C-167 de 2021 la Corte dispuso la inexecutableidad del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 – Ley Anual de Presupuesto de 2020. Así, en dicha providencia se resolvió que la disposición según la cual las deudas judiciales del sector central, territorial o descentralizado por servicios como consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social, deberían ser pagadas con cargo a los recursos de seguridad social dentro de un cierto lapso, “vulneraba el principio de unidad de materia por cuanto: (i) excedía la vigencia anual del presupuesto de la vigencia 2020; (ii) modificaba un asunto sustantivo relativo a la exigibilidad de una condena judicial; y, (iii) no era instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020”.

79. Luego, a través de reciente Sentencia C-153 de 2022, la Corte declaró la inexecutableidad del artículo 124 de la Ley de Presupuesto 2022- que modificó, para el respectivo periodo fiscal, el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 (Ley Estatutaria de Garantías Electorales). De este modo, además de rechazar que mediante de una ley ordinaria se alterara una disposición de contenido estatutario, esta Corporación señaló que, igualmente, la norma demandada violó el principio de unidad de materia puesto que “(i) no se verificó una conexidad temática general que vinculara el artículo 124 con una Ley cuyo objeto es establecer las rentas nacionales y los gastos de la Administración (artículo 150.11 de la Constitución); (ii) la vigencia de esta disposición, contrariando el requisito de anualidad de la

vigencia fiscal, tuvo efectos desde el 13 de noviembre de 2021, sin que, por otro lado, se hubiera justificado la razón por la cual esto no contradecía la regla de anualidad; (iii) su condición, modificatoria de un régimen de contratación en época preelectoral, no permitía considerar al artículo 124 como un enunciado instrumental para la correcta ejecución del presupuesto (artículo 11 del Decreto 111 de 1996; y (iv) una disposición que regula reglas de contratación no tiene claramente un contenido presupuestal, sino que hace parte de la configuración regulatoria del Congreso en materia de contractual, siguiendo para el efecto las disposiciones constitucionales y legales aplicables.”

80. En Sentencia C-1124 de 2008 (reiterada en las Sentencias C-052 de 2015, C-486 de 2016 y C-438 de 2019), se reiteró que el precedente constitucional vigente es pacífico al señalar que “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. 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”.

81. Finalmente, sin perjuicio de lo anterior, conforme lo recapituló la Sentencia C-006 de 2012 que retomó la Sentencia C-438 de 2019, la jurisprudencia ha establecido que se incurre en violación del principio de unidad de materia dentro de las leyes anuales de presupuesto “(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994;[42] C-177 de 2002);(ii) cuando se incluye una norma 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);[43](iii) cuando prorroga 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[44]); (iv) cuando se 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[45]); (v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004[46])”.

82. En suma, el principio de unidad de materia aplicado a la ley anual de presupuesto exige el cumplimiento de los requisitos ordinarios de conexidad, y de tres requisitos específicos: (i) que la disposición guarde un vínculo con la ejecución del presupuesto, (ii) que no modifique materias sustantivas, y (iii) que no exceda el límite temporal de las leyes anuales de presupuesto.

La ausencia de unidad de materia del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021

83. La Sala pasará a estudiar si el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 se atiene o no al principio de unidad de materia que prevén los artículos 158 y 169 de la Constitución Política; todo ello conforme con los distintos criterios que se expusieron atrás. Veamos:

84. Por una parte, en cuanto al criterio de temporalidad, la Corte constata que, en principio, por tratarse de una norma incluida en una ley anual de presupuesto cuya vigencia se limita al período fiscal 2022, debería entenderse que la flexibilización del requisito para el reconocimiento de la personería únicamente aplicaría durante la vigencia de la ley. De hecho, el inciso primero de la norma indica esa misma temporalidad al señalar que la modificación opera “durante la vigencia 2022”. Sin embargo, la Sala Plena observa que tal expresión es insuficiente para cumplir el principio de anualidad que caracteriza las leyes anuales de presupuesto. Si bien la norma reconoce su limitación a la vigencia 2022, lo cierto es que el reconocimiento de personería jurídica a nuevas cajas de compensación por efecto

de la flexibilización prevista en la disposición sub judice tiene efectos permanentes pues, una vez reconocida la personería durante la vigencia 2022, las nuevas cajas de compensación seguirán operando con posterioridad al cierre de esa vigencia.

85. En la sentencia C-178 de 2021, la Corte declaró inexecutable una disposición incorporada en la ley anual de presupuesto de la vigencia 2020 que autorizaba a los puertos privados prestar servicios a terceros cuando la solicitud estuviere relacionada con las metas del Plan Nacional de Desarrollo. En esa ocasión, la Corte encontró que, aunque el Gobierno reconocía la limitación temporal de la norma, de su contenido podía observarse una vigencia que excedía la de la ley anual de 2020. En esa ocasión, la Sala Plena precisó que “en varias oportunidades la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones incluidas en este tipo de leyes por desconocimiento del criterio de temporalidad y lo ha hecho en tanto se ha demostrado con suficiencia que, en efecto, estas tienen la virtud de producir efectos ultractivos, esto es, más allá de la vigencia fiscal para la cual han sido aprobadas”. Dado que este caso corresponde a ese mismo supuesto, la Sala encuentra que la disposición acusada también viola el principio de unidad de materia por cuanto desconoce la limitación temporal que caracteriza las normas incorporadas en las leyes anuales de presupuesto.

86. Además, la disposición acusada modifica una ley ordinaria que fija las condiciones mínimas para la constitución de las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro que “cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley”. Esta materia es ajena a la ejecución del presupuesto de la vigencia 2022, y excede el contenido que la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto admiten a las leyes anuales de presupuesto.

87. La norma acusada cambia las condiciones de participación de los particulares en la administración del subsidio familiar, al flexibilizar los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de las cajas de compensación familiar. La modificación del requisito de agrupar empleadores que tengan a su servicio más de diez mil trabajadores beneficiarios del

subsidio familiar permite la entrada de nuevos actores en condiciones menos exigentes que aquellos que hoy están habilitados para administrar los recursos del subsidio familiar. Por efecto de esa flexibilización, la disposición acusada modifica sustancialmente y con efectos permanentes el sector del subsidio familiar.

88. En la Sentencia C-665 de 2016, la Corte declaró exequible una norma de la ley anual de presupuesto de la vigencia 2016 que ordenaba a las cajas de compensación girar al FOSYGA los recursos que no hubieren sido utilizados para la financiación del régimen subsidiado. En esa ocasión, la Corte encontró que esa disposición sí cumplía el principio de unidad de materia por cuando guardaba conexidad temática con la ley de presupuesto, dado que: (i) tenía por objeto establecer una regla de administración de recursos por un fondo especial con el objeto de atender servicios prioritarios en salud; (ii) correspondía a una estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para lograr el acceso universal a la salud de calidad; y, (iii) pretendía la debida ejecución de recursos destinados por la ley al subsidio en salud. Este caso no es asimilable al asunto sub judice por cuanto la disposición allí analizada viabilizaba recursos para la financiación del régimen subsidiado en salud, mientras que en este caso la reducción de condiciones para el reconocimiento de personería a las cajas de compensación no facilita la ejecución de recursos incluidos en el presupuesto de gastos, ni tampoco moviliza nuevos recursos para ser incorporados en el presupuesto de rentas.

89. Así, la Sala observa que, en lugar de contribuir a garantizar la ejecución del presupuesto, lo que hace la norma demandada es simplemente modificar una disposición normativa permanente (art. 40 numeral segundo de la Ley 21 de 1982), que dista de contener una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la debida ejecución del presupuesto.

90. Por otra parte, para la Sala es clara la inexistencia de un núcleo temático común (conexidad temática) entre el artículo 132 y la Ley 2159. Es decir, no existe una conexión objetiva y razonable entre (i) una norma encaminada a simplificar los requisitos legales para

el reconocimiento de la personería jurídica a las personas que pretendan constituirse como cajas de compensación familiar y (ii) una ley mediante la cual “se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 o. de enero al 31 de diciembre de 2022”. En otras palabras, el artículo 132 demandado en nada se relaciona con los contenidos de la ley anual de presupuesto en tanto no es instrumental para la ejecución de ninguna de las apropiaciones allí autorizadas, ni tampoco para la incorporación de las rentas.

91. Además, la falta de conexidad temática también se explica en el hecho de que no existe explicación alguna sobre la relación entre esta disposición y el resto del articulado de la ley. Como se demostró en precedencia, la inclusión del artículo demandado careció de cualquier explicación sobre la instrumentalidad que permitiría su incorporación dentro de un texto legal exclusivamente dedicado al establecimiento de las rentas nacionales y la correspondiente asignación de gastos durante la vigencia fiscal 2022.

92. Ni del proceso legislativo, ni del análisis de la disposición en abstracto es posible advertir relación alguna entre la flexibilización de las condiciones para el reconocimiento de la personería jurídica a las cajas de compensación familiar y la ejecución de los recursos destinados al subsidio familiar de vivienda, o la ejecución de cualquiera de los gastos del sector trabajo o del sector vivienda. Dentro del mensaje presidencial con el que se presentó el proyecto de presupuesto no se menciona de ninguna manera que el número o las calidades de las cajas de compensación familiar incidan negativamente en la ejecución del gasto de vivienda, o bien que generen algún inconveniente para el cumplimiento de los planes y programas del sector trabajo. Por último, aunque las cajas de compensación familiar están habilitadas para la administración de recursos del régimen subsidiado en salud, en este caso no se encuentran razones que permitan concluir que la flexibilización para la operación de nuevas cajas mejore o facilite la ejecución de este gasto.

93. Por las mismas razones la Corte también considera que no existe una conexidad

teleológica entre la norma demandada y la ley que la contiene. Es decir, si el artículo 132 no sirve como instrumento para la ejecución del presupuesto nacional para la vigencia 2022 este no se acompasa con una ley cuyo contenido, se insiste, está estrictamente circunscrito al establecimiento de las rentas nacionales y la correspondiente asignación de gastos durante la respectiva vigencia anual. Dicho de otro modo, la flexibilización del requisito previsto por el artículo 40 de la Ley 21 de 1982, permitiendo que el reconocimiento de la personería jurídica de las Cajas de Compensación Familiar ya no dependa de que mediante estas se agrupen a empleadores con trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, además de modificar una norma de contenido sustantivo, no es un asunto que sirva para cualquier ejecución presupuestal. Y mal podría hacerlo pues, como lo afirma la accionante Deik Acostamadiedo, las Cajas de Compensación Familiar son “personas jurídicas de derecho privado que ni siquiera hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, ni pertenecen al sector descentralizado del nivel nacional, departamental o municipal” y que, por ende, no tienen la facultad de ejecutar recursos públicos.

94. El artículo 132 demandado tampoco tiene una conexidad sistemática con las normas que contienen las disposiciones generales de la ley presupuestal que lo contiene. Esta carencia se constata tras observar que, no existe dentro del articulado de la Ley 2159, ninguna disposición relacionada con las cajas de compensación familiar, el sistema de subsidio familiar, o los programas en los que pueden intervenir las cajas. Ni en el artículo 1 o 2 en los que se aprueban las rentas y los gastos de la vigencia 2022, ni en el resto de los artículos que componen la ley se advierte un solo elemento que permita entender la norma del artículo 132 como una parte racionalmente integrada a un cuerpo normativo cuya finalidad no es otra que materializar los ingresos y gastos autorizados para la vigencia fiscal 2022.

95. Por las mismas razones la norma demandada carece de cualquier conexidad causal con la Ley Presupuestal de 2022 pues no existe ninguna identidad entre esta y cada una de las disposiciones dirigidas a la facilitación del presupuesto que prevé la Ley 2159 de 2021. De hecho, contrario a estas últimas, el artículo 132 no estima ingresos, no autoriza gastos o se erige como cualquier instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto de

2022. Más aún, no se observa como la flexibilización de los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica a las cajas de compensación familiar pueda ser instrumental a la ejecución de cualquier elemento del presupuesto aprobado.

96. Por lo expuesto, la Sala concluye que el artículo 132 de la Ley 2159 de 2022 viola el principio de unidad de materia que prevé la Constitución Política y, por ende, dispondrá su inexecuibilidad.

F. El cargo por la violación a la especialización de las comisiones legislativas

97. Aunque sería del caso remitirse al cargo fundado en la violación de la especialización de las comisiones legislativas, dado que ya la Corte ha identificado dos (2) cargos con fundamento en los cuales la norma demandada se ha de declarar inexecutable, la Sala se abstendrá de analizar dicho cargo con arreglo al principio de economía procesal.

G. Los efectos de la inexecuibilidad del artículo 132 de la Ley 2159 de 2022

98. Finalmente, tras observar que mediante la Sentencia C-153 de 2022 la Corte declaró la inexecuibilidad con efectos retroactivos del artículo 124 de la misma ley que contiene el artículo 132 que en esta providencia se declara inexecutable, la Corte entra a considerar si la expulsión del ordenamiento de este último artículo debe o no sufrir las mismas consecuencias del anterior.

99. En la sentencia C-507 de 2020, la Corte señaló que “una decisión de inexecuibilidad de la Corte con efectos ex tunc -desde siempre-, tiene fundamento en la exigencia de deshacer las consecuencias de normas contrarias a la Carta dentro del ordenamiento jurídico”. En esa misma sentencia se identificaron tres escenarios particulares en los que se justifica la

declaratoria de inexecutable con efectos retroactivos: (i) en los casos en que, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, era evidente que la disposición acusada resultaba contraria al texto superior; (ii) en el evento en que los alcances retroactivos del fallo son indispensables para asegurar la protección de derechos constitucionales abiertamente desconocidos; y, (iii) en aquellas circunstancias en las que el efecto retroactivo del fallo es imprescindible para sancionar una violación flagrante y deliberada de la Constitución.

100. Los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad dimanar de un ejercicio de ponderación entre dos valores de especial relevancia: la seguridad jurídica y la supremacía constitucional. Para efectos de llevar a cabo un análisis racional y reflexivo, la Corte ha sistematizado algunos criterios que deben considerarse para establecer si, en el asunto sub examine, procede o no la modulación de los efectos temporales de la decisión. Recientemente, en la Sentencia C-153 de 2022, la Sala reiteró que para la realización del examen dirigido a determinar la adecuación constitucional de fijar efectos retroactivos a una decisión de inexecutable es necesario: “(i) valorar la gravedad y la evidencia razonable previa -o notoriedad- de la transgresión constitucional que lleva a tomar la decisión de retirarla del ordenamiento; “existe una especie de relación de proporcionalidad inversa entre la gravedad y la notoriedad de la vulneración, y la flexibilidad en la aplicación de la norma declarada inexecutable, de modo que entre mayor sea la gravedad y mayor sea la notoriedad de la violación del ordenamiento superior, el juez constitucional es más reticente a permitir la aplicación de la norma, o a validar su aplicación pasada”; y, luego, (ii) reconocer y precaver el impacto de una decisión con efectos retroactivos”.

101. Al evaluar estos criterios en el asunto que analiza la Sala Plena, se encuentra lo siguiente. En primer lugar: la transgresión constitucional encontrada es grave y notoria. En segundo lugar, el impacto de una decisión con efectos retroactivos es menor.

102. Primero, para la Corte es claro que las razones para declarar la inexecutable del

artículo 132 de la Ley 2159 son incontestables y, aunque los efectos de este artículo no revisten la misma gravedad de los que produjo el artículo 124 de la misma ley, de ello no se sigue que la violación de la Constitución efectuada por la incorporación de aquel en la ley anual de presupuesto carezca de importancia, o que no haya debido ser advertida en el curso del proceso legislativo.

103. Como se explicó a lo largo de las consideraciones de esta sentencia, en este caso, la Corte evidencia una falta absoluta de justificación y debate sobre la norma incluida, que, además, carece por completo de conexidad con la ley anual de presupuesto que se tramitaba. Lo anterior permite constatar una afectación grave y manifiesta del principio democrático. En efecto, la incorporación de la disposición sub judice al final del debate legislativo, sin indicación de su origen, propósito real o conexidad con la ley anual de presupuesto, da cuenta de la intención de algunos legisladores, y la pasmosa pasividad de otros, para desconocer el contenido constitucionalmente prefigurado de la ley de presupuesto (artículos 346 a 351) y el mandato constitucional de someterse íntegramente a las normas orgánicas de presupuesto (artículos 151 y 352); y soslayar el deber de transparencia y racionalidad que debe inspirar el ejercicio de la función legislativa. Pese a que esta norma evidentemente carecía de conexidad con la ley anual de presupuesto, el Congreso de la República, en sus dos Cámaras, obvió los mandatos constitucionales y aprobó, sin debate alguno, una norma que únicamente tenía apariencia de constitucionalidad en cuanto señalaba que el artículo 40 de la Ley 21 de 1982 sería modificado únicamente “durante la vigencia 2022”.

104. La valoración del accionar de los legisladores en el trámite de la ley es un elemento relevante para determinar si existe en la expedición de esta una intención de transgresión de la Constitución, o un abuso del poder. En la Sentencia C-333 de 2010 la Corte declaró inexecutable un conjunto de preceptos legales contenidos en el artículo 77 de la Ley 1328 de 2009 (Ley de Reforma Financiera), habida cuenta de que en el examen de constitucionalidad de las disposiciones demandadas se encontró que: (i) se vulneró el principio de unidad de materia; (ii) se inobservaron abiertamente los principios de identidad flexible y

consecutividad en el trámite legislativo; y, (iii) se transgredió el artículo 294 de la Constitución, que prohíbe el otorgamiento de exenciones tributarias, en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, mediante ley. En ese contexto, y al advertir que de los vicios detectados se podía inferir “la posible existencia de abuso del derecho por parte de quien(es) en las cámaras legislativas hubieren promovido la subrepticia incorporación de estas normas”, la Sala Plena decidió dar efectos retroactivos a la decisión con miras a que el control constitucional no fuese ilusorio en sus efectos.

105. Segundo, la Sala Plena observa que la adopción de una decisión con efectos retroactivos no genera consecuencias perjudiciales a terceros de buena fe, ni incide en manera alguna en la protección de derechos de los trabajadores que se benefician de las prestaciones que administran las cajas de compensación familiar. Consultada la información publicada en la página web de la Superintendencia de Subsidio Familiar no se encontró que a la fecha de emisión de esta sentencia se hubiere proferido ninguna resolución mediante la cual se reconociera personería a una nueva caja en virtud de lo previsto en el artículo 132 analizado.

106. Así las cosas, dado que se cumplen las condiciones previstas en la jurisprudencia para el efecto, la Corte modulará los efectos temporales de la decisión de inexequibilidad a adoptar, en el sentido de señalar que esta aplica desde la expedición misma de la Ley 2159 de 2021.

107. Finalmente, la Sala precisa que la inexequibilidad que se declara en esta providencia da lugar a la reviviscencia de la redacción original del numeral 2º del artículo 40 de la Ley 21 de 1982. Esto último, en aras de no generar un vacío e inconsistencia legislativa en una norma según la cual, quienes aspiraran a obtener la personería jurídica de caja de compensación familiar, pudieran optar por el cumplimiento alternativo de cualquiera de las dos condiciones previstas por el artículo 40 de dicha Ley 21.

108. Las demandas acumuladas se dirigieron a solicitar la inconstitucionalidad de los artículos 124 y 132 de la Ley 2159 de 2021. Como fundamento de su solicitud se adujo que ambos artículos violarían el principio de unidad de materia, los principios de consecutividad e identidad flexible y la especialización del trabajo legislativo. Adicionalmente se acusó al mencionado artículo 124 de violar la reserva de ley estatutaria cuando el mismo fue incorporado en una ley ordinaria.

109. La Sala comenzó por advertir que, mediante Sentencia C-153 de 2022, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 124 demandado. Por tal razón, tras advertir la configuración de una cosa juzgada absoluta sobre dicho artículo, dispuso estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

110. En cuanto toca con los cargos ejercidos contra el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, la Corte inició haciendo una referencia de las cajas de compensación y el subsidio familiar que estas recaudan, administran y pagan.

111. A continuación, explicó la norma señalando que, con el mencionado artículo, se previó una flexibilización de una de las dos condiciones que debían alternativamente cumplir quienes aspiraran a obtener el reconocimiento de la personería jurídica como cajas de compensación familiar.

112. Luego, la Sala abordó el cargo relativo a la violación del principio de consecutividad e identidad flexible. Como fundamento de esta conclusión, la Corte advirtió que el mencionado artículo fue introducido dentro de los debates surtidos en las plenarias de ambas cámaras legislativas sin que, por su naturaleza no instrumental de la ley de presupuesto, hubiera sido materia, ni siquiera tangencial de discusión, en los primeros debates al seno de las

comisiones legislativas especializadas.

113. Posteriormente la Corte pasó a estudiar el cargo relativo a la ausencia de unidad de materia. Para ello la Sala reiteró el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia, en particular cuando este se aplica a una ley anual de presupuesto. Concluyó que el control de constitucionalidad en estos casos es calificado en razón a que las leyes anuales de presupuesto tienen un contenido prefigurado en la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto que limita la libertad de configuración legislativa. Por lo tanto, además de cumplir los requisitos generales de conexidad desarrollados por la jurisprudencia para evaluar el principio de unidad de materia en leyes ordinarias, la Sala reiteró que las disposiciones generales incluidas en las leyes anuales de presupuesto: (i) deben guardar un vínculo con la ejecución del presupuesto; (ii) no pueden modificar materias sustantivas; ni (iii) exceder el límite temporal de las leyes anuales de presupuesto.

114. Finalmente, la Sala concluyó que el mencionado artículo 132 no guarda ninguna de las conexidades (temática, teleológica, causal y/o sistemática) que permiten verificar la unidad de materia entre una norma y la ley que la contiene. Esto, puesto que la flexibilización en las condiciones para obtener el reconocimiento de la personería jurídica como caja de compensación familiar no puede entenderse como una norma dirigida a permitir o facilitar la correcta ejecución del presupuesto que prevé la Ley 2159.

115. Por último, la Corte señaló que la inexequibilidad del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 da lugar a la reviviscencia de la versión original del numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982, y expuso razones para modular los efectos temporales de la decisión de inexequibilidad adoptada.

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

PRIMERO. Estarse a lo resuelto en Sentencia C-153 de 2022 que declaró la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, en los términos previstos en dicha providencia.

SEGUNDO. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, “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 2022” con efectos retroactivos, a partir de su expedición.

TERCERO. DISPONER la reviviscencia de manera simultánea del numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982.

Notifíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-306/22

Expedientes: D-14.624 y D-14.631 (Acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 124 y 132 de la Ley 2159 de 2021, “(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 2022”

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto en el fallo de la referencia en relación con los cargos dirigidos contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

Si bien estoy de acuerdo con estarse a lo resuelto en la Sentencia C-153 de 2022 que declaró la inexecutable de dicha disposición, en esa oportunidad salvé parcialmente el voto respecto a los efectos retroactivos que se imprimieron a la decisión, en tanto se ordenó terminar y liquidar “de manera inmediata” los convenios de financiación suscritos entre la Nación y las entidades territoriales, por una parte, y los contratos estatales celebrados conforme a la ley en desarrollo de dichos convenios, por la otra. Expuse, en esa ocasión, que tales decisiones desconocían el ordenamiento constitucional y legal en materia de contratación estatal durante los procesos electorales, por las siguientes razones:

(i) La garantía electoral consistente en suspender temporalmente –durante las campañas electorales– el ejercicio de la función administrativa en materia de celebración de convenios interadministrativos no implica la prohibición de financiar con recursos de la Nación determinados objetos o finalidades públicas, razón por la que tales convenios podían celebrarse antes de las campañas y pueden serlo después de las mismas.

(ii) La contratación estatal, por otra parte, no se encuentra prohibida durante las campañas electorales, excepto la modalidad de contratación directa. Además, no todo procedimiento de contratación directa se encuentra prohibido pues el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 permite los siguientes objetos contractuales: “defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”.

Así las cosas, era necesario diferenciar los convenios interadministrativos celebrados entre la Nación y las entidades territoriales para ejecutar recursos del presupuesto nacional –cuya celebración se encontraba suspendida–, y los contratos estatales celebrados por las entidades territoriales, cuya celebración no se encontraba prohibida ni suspendida por el

ordenamiento jurídico, con excepción de la contratación directa.

(iii) Al ordenar la terminación y liquidación “inmediata” de los convenios interadministrativos, la Corte desconoció que, pasadas las elecciones, dichos acuerdos pueden volver a celebrarse, luego, su liquidación a escasas semanas de terminar la campaña presidencial no cumplía ninguna finalidad constitucionalmente legítima ni relevante. Por el contrario, generaba una grave alteración en el funcionamiento del Estado, sin que ello lograra restablecer la garantía electoral desconocida por la norma declarada inexecutable.

Por tanto, la finalidad perseguida con esa medida podía obtenerse por otros medios menos lesivos, como la suspensión temporal de la ejecución de dichos convenios y de los contratos derivados. No adoptar otras medidas menos lesivas desconoce el ordenamiento jurídico en materia de contratación, afecta a los contratistas que de buena fe celebraron los contratos, y pone en riesgo el patrimonio público, la prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de las funciones estatales.

(iv) Además, las órdenes a que se ha hecho referencia resultan contradictorias, pues la celebración de contratos estatales por parte de las entidades territoriales con cargo a recursos provenientes de los convenios interadministrativos con la Nación, necesariamente implican que el objeto de tales convenios se encuentra cumplido, en la medida en que la celebración de los contratos necesarios para su ejecución supone la incorporación de los recursos de la Nación al presupuesto territorial, con destino al objeto contractual subsecuente, con lo cual se habría agotado el objeto convenido con la Nación.

En segundo lugar, en aquella ocasión, la mayoría de la Sala no tuvo en cuenta que la medida declarada inexecutable solo alteraba parcialmente la garantía electoral, pues mantuvo la prohibición de celebrar convenios con el objeto de ejecutar recursos de las entidades territoriales y de sus descentralizadas, así como para la ejecución de recursos del

presupuesto nacional que no tuvieran por propósito promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones.

La Corte, por otra parte, no evaluó el mencionado propósito de reactivación económica que perseguía la disposición, lo cual constituye un objetivo constitucionalmente legítimo e importante para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia de la Covid-19, como lo ha reconocido la Corte en diversas sentencias al examinar medidas de emergencia, cuyos efectos todavía tienen impactos importantes en el territorio nacional. Sobre este particular era relevante examinar, en esa ocasión, el precedente contenido en la Sentencia C-671 de 2015 en la que la Corte declaró exequible una disposición contenida en un decreto legislativo que autorizó a ciertas entidades territoriales para celebrar temporalmente convenios interadministrativos en época preelectoral con la finalidad de canalizar recursos para la atención humanitaria de las poblaciones afectadas con las deportaciones y expulsiones de Venezuela.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-306/22

1. 1. En la Sentencia C-306 de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró, entre otras cosas, inexecutable el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, “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 2022” con efectos retroactivos, a partir de su expedición.

2. Aunque comparto la decisión adoptada por la mayoría considero importante reiterar la posición vertida en la aclaración de voto que formulé respecto de la Sentencia C-153 de 2022.

3. En esa oportunidad, destacando la insuficiencia de los efectos retroactivos que se le otorgaron a la decisión de inexecutable del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, precisé que en ejercicio de sus competencias constitucionales y cuando era oportuno, la Corte debía adoptar medidas excepcionales tendientes a adaptar el trámite otorgado a la acción pública de inconstitucionalidad al del control previo previsto para los proyectos de ley estatutaria o decretar la suspensión provisional de la norma impugnada como medida cautelar.

4. Acudir a tales alternativas habrían permitido a esta Corte cumplir cabalmente con su función de guardiana de la supremacía de la Constitución y preservar uno de los pilares más importantes del Estado constitucional frente a la grave afrenta cometida.

5. En línea con lo expuesto, en el salvamento de voto que presenté frente a lo decidido en el Auto 123 de 2022 resalté la importante de materializar el deber asignado a la Corte Constitucional.

6. En mi concepto, adoptar medidas preventivas en asuntos de evidente inconstitucionalidad responde a un principio que está en la base de la tarea que la Corte ha ejercido por estos

cerca de treinta años: cuando quedan en riesgo las competencias de control judicial a su cargo, afectándose con ello exigencias constitucionales fundamentales, deben adoptarse todas aquellas decisiones que permitan asegurar el mandato de preservar la integridad y supremacía de la Constitución.

7. Así, frente a situaciones especiales la Corte debe también adoptar decisiones especiales, “[n]o solo porque se le irrespete su competencia y se le eluda con clara conciencia y voluntad -aprovechándose para ello de la presunción de constitucionalidad de las leyes- sino porque de cara a la ciudadanía, la Corte es la última esperanza cuando actuaciones de los poderes públicos se saltan la Constitución”.

8. En síntesis, la tarea de guardar la supremacía de la Constitución le permite a la Corte privar de efectos la sanción gubernamental respecto de esa disposición cuando se produce una grave y notoria violación de la Constitución.

9. En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado