

Sentencia C-307/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2159 DE 2021-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-306 de 2022

La Sentencia C-306 de 2022 constituye cosa juzgada formal puesto que la disposición demandada en el presente caso fue estudiada y declarada inexecutable por la Corte mediante la Sentencia C-306 de 2022, como consecuencia de lo cual, el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 fue retirado del ordenamiento jurídico, de forma que un nuevo pronunciamiento al respecto carece de objeto.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL-Configuración

Expediente: D-14610

Demanda de inconstitucionalidad contra 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.”

Demandante: Alexander Barragán Alfaro

Magistrado ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de diciembre de 2021, el ciudadano Alexander Barragán Alfaro presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021.¹

1. Por Auto del 10 de febrero de 2022, el Magistrado sustanciador resolvió inadmitir la demanda y conceder al ciudadano el término de tres días para que procediera a corregirla. Lo anterior, toda vez que el demandante no acreditó su condición como ciudadano colombiano.

1. El 15 de febrero de 2022, el ciudadano presentó escrito de corrección a la demanda y acreditó su condición de ciudadano colombiano. En consecuencia, por Auto del 4 de marzo de 2022, se admitió la demanda y se decretó la práctica de una prueba consistente en solicitar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que, en el término de 10 días, remitieran las Gacetas del Congreso en las que consta la totalidad de los antecedentes de la Ley 2159 de 2021.

1. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. La norma demandada

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

“Ley 2159 de 20212

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 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.”

A. La demanda

Único cargo admitido. Presunta vulneración del principio de unidad de materia

1. El actor consideró que la disposición demandada es incompatible con lo previsto en los artículos 158, 169 y 346 de la Constitución Política. Indicó que “el órgano legislativo violentó la unidad de materia en la estructuración, formación y expedición de la Ley de Presupuesto en su artículo 132, en virtud a que este hace mención al reconocimiento de la personería jurídica de las Cajas de Compensación, siendo este tema, totalmente ajeno a la discusión, estructuración y aprobación del presupuesto nacional.”³ Para defender tal afirmación, presentó cuatro argumentos que sustentan un único cargo de inconstitucionalidad por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

1. En primer lugar, señaló que el proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional, que

culminó en la expedición de la Ley 2159 de 2021, se refería únicamente al presupuesto de rentas y recursos de capital, de manera que no se incluyó tema alguno relacionado con los requisitos para constituir Cajas de Compensación Familiar, pues: “Como se evidencia el 29 de julio de 2021, se radicó un proyecto de Ley que tiene como propósito decretar el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022, sin que se haya incorporado analizar los requisitos para otorgar personerías jurídicas a las Cajas de Compensación que deseen ser estatuidas, de hecho el contenido inicial del proyecto, contaba con 92 artículos, y en el que el Gobierno no mencionó en ningún aspecto, temas relacionados con los requisitos de la legalidad para constituir Cajas de Compensación, sencillamente porque los temas de presupuesto, rentas y recursos de capital son distintos y difieren del tema de las Cajas de Compensación, máxime cuando los recursos administrados por estas últimas no hacen parte del presupuesto nacional.”⁴ Así, afirmó el ciudadano que: “Es evidente que este tema, no es propio del presupuesto nacional y mucho menos del espíritu inicial de la norma, es decir, el legislativo incorporó una norma modificatoria del régimen del sistema de subsidio familiar, sin que esta guarde relación alguna con los temas propuestos por el ejecutivo y transgreden el objeto mismo de la Ley de Presupuesto Nacional.”⁵

1. Advirtió que en el trámite del proceso legislativo, específicamente en el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, se introdujo el artículo 132 demandado sin que se diera explicación alguna sobre el propósito o el fin de su incorporación al proyecto.⁶

1. En segundo lugar, arguyó que la norma acusada no guarda relación alguna con el título de la ley, razón por la cual también se desconoce el artículo 169 de la Constitución. Afirmó que incluir temas relacionados con los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de las Cajas de Compensación Familiar en la Ley Anual de Presupuesto para la vigencia 2022, desdibuja su núcleo esencial. El ciudadano sostuvo que: “En efecto, la Ley 2159 de 2021, tiene como propósito la aprobación del Plan de Presupuesto para la vigencia 2022 y en ningún caso, modificaciones de normas especiales de otros temas, como es el caso de la

seguridad social y del sistema del subsidio familiar, pues se desdibuja el núcleo temático esencial de la Ley, al incorporar artículos sin coherencia y sin sentido y sin vínculo alguno, como la norma que se demanda como lo ha advertido la propia Corte Constitucional en su Sentencia C-044 de 2015, con Ponencia de la Honorable Magistrada, María Victoria Calle Correa, luego no se conoce el interés de haber incorporado una norma modificatoria del sistema de subsidio familiar, en una Ley de presupuesto, desnaturalizando el objeto de la iniciativa.”⁷

1. En tercer lugar, señaló que no hay conexión temática entre la norma demandada y la ley que la contiene. Explicó que la Ley Anual de Presupuesto tiene como propósito ser “la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población.”⁸ No obstante, la norma impugnada modificó las reglas para el reconocimiento de la personería jurídica de las Cajas de Compensación Familiar, lo que, a su juicio, no guarda correspondencia con el tema central de la ley que la contiene.

1. El ciudadano cerró este argumento afirmando: “a la anterior conclusión, también se debe llegar cuando el artículo 346 de la norma superior, también resalta que la Ley de presupuesto debe ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo, el que, en ninguno de sus apartes, incorpora normas especiales para el otorgamiento de la personería jurídica de las Cajas de Compensación, pues dicha disposición data de la década de 1980 del siglo pasado, cuando se expidió la Ley 21 de 1982, como norma marco y regulatoria del sistema de subsidio familiar.”⁹

1. En cuarto lugar, adujo que también se desconocía el artículo 346 de la Constitución Política, el cual prevé que la Ley Anual de Presupuesto debe ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo. Esto, por cuanto el Plan Nacional de desarrollo no incluyó, en ninguno de sus apartes, normas especiales para el otorgamiento de la personería jurídica a la Cajas de Compensación Familiar. En esa medida, reprochó que la “incorporación tendenciosa de la modificación”¹⁰ se hizo sin que hubiera mediado debate o concepto técnico del Ministerio del Trabajo y de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

1. Así las cosas, concluyó el ciudadano señalando que “existe una flagrante violación de la unidad de materia”,¹¹ ya que el artículo 132 acusado no guarda relación de conexidad temática, causal, teleológica o sistemática con la materia o asunto dominante en la Ley 2159 de 2021. Puntualmente, explicó que:

“1. Conexidad Temática, en el presente caso, sometido a estudio constitucional, no existe vínculo razonable y objetivo, pues como se ha indicado anteriormente, nada tiene que ver la ley General de presupuesto de la Nación con las normas especiales de otorgamiento de personería jurídica de las Cajas de Compensación, más aún cuando los recursos administrados por estas Corporaciones no hacen parte del Presupuesto Nacional.

“2. Conexidad Causal, las razones que dan origen a la Ley 2159 de 2021, están encaminadas a cumplir los fines del Estado, en cuanto a su funcionamiento e inversión, lo que también está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo, en este caso, no existe conexidad causal, con el artículo 132 de la misma norma, por tratarse de un tema de seguridad social y de reconocimiento para operación de las Cajas de Compensación, lo que no es comprensible y mucho menos constitucional, por carecer de esta conexidad causal.

“3. Conexidad Teleológica, entendida como tal, la de contar con una identificación clara de los objetivos que persigue la Ley, en este caso, la 2159, lo que pretende es el funcionamiento de las entidades del Estado, las inversiones y en general el cumplimiento de uno de los fines del estado, pero no así, está encaminada a modificar el funcionamiento del sistema de subsidio familiar y mucho menos el reconocimiento de la personería jurídica de las Cajas de Compensación.

“4. Conexidad Sistemática, no hay racionalidad y se genera una descomposición del cuerpo normativo de la Ley 2159 de 2021, al incorporar normas que son ajenas a los temas del presupuesto de la Nación.”¹²

A. Pruebas recaudadas en el proceso de control constitucional

1. Mediante oficio SLE-CS-102-CV19-2022 Bogotá D.C., del 14 de marzo de 2022 el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte la copia de 10 Gacetas del Congreso de la República en las cuales consta el proceso de formación de la Ley 2159 de 2021.

1. Por otro lado, mediante oficio S.G.2-0296/2022, del 24 de marzo de 2022, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió a la Corte Constitucional copia de 19 Gacetas del Congreso de la República en las cuales consta el trámite legislativo que culminó con la expedición de la Ley 2159 de 2021. Así mismo, informó que las Actas de Plenaria 271 y 272 del 16 y 19 de octubre de 2021 respectivamente, en las que consta el anuncio, discusión y votación del proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes se encontraban en proceso de elaboración para la fecha de remisión del oficio.

A. Intervenciones

1. Dentro del término de fijación en lista, la Corte Constitucional recibió 7 intervenciones, todas ellas solicitando la inexecutable de la norma acusada. De igual manera, dentro del expediente reposa comunicación remitida por la Directora del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes en la cual comunicó que no emitirían ningún pronunciamiento. A continuación se resumen los argumentos propuestos por los intervinientes:

i) Academia Colombiana de Jurisprudencia

1. La Academia Colombiana de Jurisprudencia consideró que la norma acusada debe ser declarada inexecutable toda vez que quebranta el principio de unidad de materia, por cuanto:“(i) no regula los ingresos ni los gastos de la Nación, objeto del Presupuesto Nacional; y (ii) no puede calificarse como una regulación general complementaria puesto que, de una parte, los requisitos de constitución de las cajas de compensación no son un asunto instrumental atinente a las normas propias del presupuesto, y ello porque dichas cajas no

son entidades del Estado sino de carácter privado (de acuerdo con la Ley 21 de 1982); y, de otra parte, porque la norma demandada constituye una norma sustantiva – que señala los requisitos de creación de tales entidades –, la cual no puede ser objeto de regulación en el Presupuesto de la Nación, como lo acotó la Sentencia C-803 de 2003, reiterada en la Sentencia C-178 de 2021, antes referida.”¹³

1. La Academia Colombiana de Jurisprudencia señaló que la disposición acusada carece de: (i) Conexidad temática, en tanto la norma demandada no regula aspecto alguno del Presupuesto Nacional. En opinión del interviniente “no se evidencia conexidad temática entre las normas que regulan el Presupuesto de la Nación y la que establece unos condicionamientos para el reconocimiento de la personería jurídica de las cajas de compensación, las cuales no forman parte de las entidades comprendidas dentro de la regulación de la Ley del Presupuesto Nacional.”¹⁴ (ii) Conexidad teleológica pues “la finalidad de la norma demandada es facilitar la creación de las cajas de compensación familiar, en tanto que la finalidad de la Ley de Presupuesto es la de incorporar los ingresos y gastos de la Nación, por un período anual, con las disposiciones complementarias que guarden relación estrecha con dicho presupuesto”.¹⁵ (iii) Conexidad sistemática toda vez que “la Ley de Presupuesto contiene las apropiaciones de ingresos y gastos y algunas normas generales atinentes a estos asuntos, de los cuales se escapa la norma demandada, por no corresponder a erogación alguna referida al funcionamiento del Estado y a los gastos o ingresos que directamente le corresponden, ni resulta dable darle el carácter de disposición complementaria, según se ha expuesto.”¹⁶ (iv) Conexidad causal, en el sentido de que con ella se “facilita el mecanismo para la obtención de la personería jurídica” y la regulación de los requisitos para la constitución de las cajas de Compensación familiar no tiene relación alguna con los propósitos de la Ley de Presupuesto.¹⁷

1. Por todo lo anterior, la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte Constitucional, que el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 sea declarado inexecutable, por violar el principio de unidad de materia, al no evidenciarse ninguna conexión temática, sistemática, teleológica, ni causal con el contenido de la Ley de Presupuesto (artículos 158 y

169 constitucionales), y por superar el contenido específico de este tipo de leyes, conforme se regula en el artículo 346 de la Constitución Política.

ii) Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS

1. La ciudadana Carolina Deik Acostamadiedo, actuando en calidad de apoderada de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, consideró en su intervención que la norma demandada debe ser declarada inexecutable por contrariar el ordenamiento jurídico. Según ASOCAJAS, la norma acusada no guarda conexidad temática, teleológica, causal o sistemática con la ley en la que se inserta. A su juicio, “en este caso el legislador, mediante la Ley 2159, vulneró el principio de unidad de materia, ya que acudió al capítulo de ‘Disposiciones Generales’ como una suerte de comodín, para introducir reformas sustanciales de hondo calado o medidas portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico¹⁸ que en nada se relacionan con la materia del proyecto.”¹⁸

1. Según la interviniente, el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 flexibilizó los requisitos para la obtención de la personería jurídica de las Cajas de Compensación, situación que no guarda ninguna relación con la ley anual de presupuesto y afirmó que: “El artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 modifica, durante la vigencia 2022, el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982 de manera que, para obtener su personería jurídica, las Cajas de Compensación Familiar durante la anualidad mencionada deberán agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de 10.000 trabajadores afiliados. Con ello se sustituye, de manera aparentemente temporal (aunque con efectos permanentes) y sin una clara explicación, el requisito antes establecido para la obtención de la personería jurídica de las Cajas, según el cual originalmente se requería agrupar un número de empleadores que tuvieran a su servicio un mínimo de 10.000 trabajadores beneficiarios del subsidio familiar. Vemos, pues, una modificación a una norma sustantiva autónoma, que generalmente requiere un número mucho mayor de afiliados (a fin de asegurar los 10.000 beneficiarios exigidos y, así, garantizar la solidez de las instituciones así creadas). De igual manera, al establecer parámetros diferentes que flexibilizan los requisitos de las Cajas de Compensación Familiar sin criterio técnico u objetivo, se estaría generando un desequilibrio y una

vulneración al principio de igualdad con respecto a las corporaciones que actualmente desempeñan dicha labor. Así pues, la expedición de la Ley 2159 se incluyó el artículo 132 sin aludir a la conveniencia de la norma, la necesidad de incluirla en la ley anual de presupuesto o su conexión con la correcta ejecución del presupuesto para la vigencia de 2022. Y es que el artículo 132 atañe a los atributos de 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. Es por ello por lo que la norma no guarda ninguna relación temática con la Ley 2159, ni persigue nada diferente a facilitar el reconocimiento de la personería jurídica de ciertas instituciones privadas -las Cajas de Compensación- ante el ajuste de los requisitos que desde 1982 les son aplicables. Por el contrario, el artículo 132 corresponde entonces a una nueva disposición sustantiva, sobre un tema distinto al que se pretende regular con una ley anual de presupuesto, y con la cual no existe conexión objetiva o razonable.”¹⁹

1. En adición a los motivos expuestos en la demanda, la intervención de ASOCAJAS presentó otros argumentos que, según su criterio, ahondan la clara violación al requisito constitucional de unidad de materia, con lo cual la norma demandada deviene inconstitucional. Para los intervinientes, el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 va en contravía de normas y principios estructurales de la Constitución, por las siguientes razones: “(i) Contraría la Ley Orgánica de Presupuesto, que regula las partes de la ley anual de presupuesto, en ninguna de las cuales está prevista la regulación de los requisitos que deben cumplir quienes pretendan constituir una Caja de Compensación Familiar. (ii) Vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite de leyes contemplado en el artículo 157 de Constitución Política y en la Sentencia C-1113 de 2003 de la H. Corte Constitucional. (iii) Contradice el principio de la especialización del trabajo legislativo, vulnerando la Ley 3 y la Ley 5 de 1992, a las cuales tenía que sujetarse el trámite del proyecto de ley, desconociendo por tanto los artículos 1, 2, 150, 151 y 352 de la Constitución Nacional. Por último, (iv) Se trata de una norma extrapresupuestaria que, además, suspende la aplicación de una norma sustantiva contenida en otro cuerpo normativo, por lo que habría tenido que tramitarse a través de una ley autónoma.”²⁰

1. Por último, la intervención plantea tres argumentos adicionales: (i) El artículo 132 de La ley 2159 de 2021, al hacer parte de las “disposiciones generales” de la ley anual de presupuesto, no puede contrariar la ley orgánica de presupuesto ni puede ser nada distinto a normas instrumentales. (ii) En el trámite de discusión y aprobación del artículo 132 de la ley 2159 de 2021 se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 de la constitución. (iii) Violación de la especialización del trabajo legislativo: el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 contraviene la Ley 3 y la Ley 5 de 1992 y los artículos 1, 2, 150, 151, 352 y 160 de la Constitución.

i. Caja de Compensación Familiar CAFAM

1. Para CAFAM, el numeral 2° del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 en síntesis: “conlleva es a la disminución de los requisitos que venían establecidos en la Ley 21 de 1982 para el funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar; pues en esta última Ley citada una de la exigencia consistía en agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, pero con la normativa bajo estudio basta con que ese número de trabajadores sean afiliados. Esta situación daría origen a la creación de nuevas Cajas de Compensación Familiar en condiciones distintas a las que actualmente funcionan y sin que se advierta que la modificación propuesta persiga la finalidad de la Ley 21 de 1982, que consiste en brindar todos los elementos para que se pague el subsidio familiar a quienes cumplen con los requisitos.”²¹

1. Para la interviniente, el numeral 2° del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, objeto de estudio constitucional, no guarda correspondencia con el título de la Ley 2159 de 2021 precisamente porque la temática de dicho precepto no tiene vinculación alguna con el régimen de subsidio familiar regulado en la Ley 21 de 1982. En su criterio, la Ley 2159 de 2021 debe regular el asunto de gastos y partidas para la vigencia fiscal 2022 y la norma demandada regula es un asunto de requisitos para la existencia de una Caja de

Compensación Familiar; es decir, va inclusive más allá del presupuesto nacional del 2022, excediendo así la vigencia fiscal propia de esa Ley.

1. Por último, la interviniente afirmó que “la norma objeto de estudio modifica de manera expresa y clara la Ley 21 de 1982, generando así un cambio que va más allá de la vigencia fiscal 2022, por lo que con esos efectos permanentes excedería la naturaleza de temporalidad de esta clase de normas, reiterando que sin si quiera tener conexidad con su temática y sin duda alguna, contrariando la finalidad del legislador al establecer unos requisitos específicos para el funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar en la Ley 21 de 1982.”²²

iv) Caja de Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA

1. En su intervención, la Caja de Compensación Familiar de Antioquia – COMFAMA afirmó que el artículo 132 de la ley 2159 de 2021 configuró al menos cuatro violaciones al principio de unidad de materia de las leyes, previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, esto es: falta de conexidad temática, falta de conexidad teleológica, falta de conexidad sistemática y falta de inescindibilidad con el núcleo de la ley.

1. Para COMFAMA: “En primer lugar, la disposición contenida en el artículo 132 de la ley 2159 de 2021 no guarda una mínima conexidad temática con la ley de presupuesto, en la medida en que esta norma, que implementa un cambio en las condiciones necesarias para reconocer personería jurídica a las Cajas de Compensación Familiar no está relacionada –ni siquiera indirectamente– con la distribución y ejecución de los recursos del Presupuesto Nacional. Esta disposición, introduce un cambio en las condiciones para la constitución de estas entidades, pero no dispone ningún tipo de presupuesto ni ordena la ejecución de recursos nacionales. De hecho, ni siquiera trata sobre los recursos parafiscales que estas entidades administran que, a pesar de ser recursos públicos, no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.”²³

1. En segundo lugar: “la norma demandada tampoco guarda una mínima conexión teleológica con la ley de presupuesto. Esto porque el artículo 132 no está orientada a la cabal ejecución del presupuesto, ya que el otorgamiento de personería jurídica a las cajas de compensación no es una disposición orientada al fin perseguido por la ley 2159 de 2021, que es la administración de los recursos nacionales durante la vigencia fiscal de 2022. Como se dijo en el párrafo anterior, ni la personería jurídica de las cajas de compensación, ni la administración de los recursos parafiscales guardan relación temática con la ley de presupuesto y, además de ello, son asuntos distanciados del fin de la norma. No se puede decir que el otorgamiento de personería jurídica a estas entidades sea un instrumento o medio conducente para alcanzar el fin de la norma, esto es, la ejecución del Presupuesto de la Nación.”²⁴

1. En tercer lugar: “la norma demandada también carece de una conexión sistemática con el cuerpo de la ley, en la medida en que entre ella y los demás artículos no hay una relación de orden y coherencia. Como se ve de la lectura de la ley, el artículo 132 de la ley 2169 trata sobre el otorgamiento de personería jurídica a las cajas de compensación familiar, asunto que no guarda relación alguna con las disposiciones que le preceden y las que le siguen, sin que se mencione este tema o cualquier otro relacionado con estas entidades en los demás artículos de la ley.”²⁵

1. Finalmente: “tampoco hay una relación de inescindibilidad entre el artículo 132 de la ley 2159 de 2021 y el núcleo temático de esta ley, pues es posible separar esta disposición de las demás, sin que la ley pierda sentido o la capacidad de regular la ejecución del presupuesto nacional, fin para el que el Constituyente concibió las leyes de presupuesto. Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 132 de la ley 2159 de 2021 contraría el principio constitucional de unidad de materia en las leyes, pues no guarda conexión temática, teleológica ni sistemática con la ley y su núcleo temático, y además incumple el requisito de inescindibilidad temática con el núcleo de la ley.”²⁶

1. En conclusión, según COMFAMA, el artículo demandado no guarda una mínima conexión temática, teleológica ni sistemática con la ley de presupuesto nacional debido a que no se relaciona con temas presupuestarios ni introduce instrumentos idóneos para lograr el fin de la ley, que es la ejecución del presupuesto nacional. Tampoco es inescindible del núcleo temático de la ley de presupuesto.

v) Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia

1. Para COMFENALCO, es evidente la violación por parte de la norma acusada al principio de unidad de materia, pues el presupuesto general de la Nación que propone el Gobierno, no tiene por objeto modificar normas especiales, como lo son las que regulan la seguridad social y el subsidio familiar. Además frente al título, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022”, no hay una interpretación razonable que sugiera una relación entre este y la personería jurídica de las Cajas de Compensación Familiar.

1. Según la interviniente: “se observa que el artículo 132 de la ley que decreta el presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2022 introduce una disposición con la que se excede la materia y finalidad de este tipo de ley. Mientras que la ley anual de presupuesto se circunscribe a un contenido normativo específico y propio encaminado a estimar ingresos, autorizar gastos y generar herramientas que faciliten y agilicen la ejecución del presupuesto, la norma demandada ni siquiera guarda conexidad causal, teleológica, temática ni sistémica con la materia y objeto de lo que es la ley en la cual se introdujo la norma. Por el contrario, se trata de una disposición que se refiere a asuntos sustantivos, extraños a los objetivos de las normas generales del presupuesto, tal como se puede evidenciar en el pliego de modificaciones al segundo debate en plenarias, en el cual se manifiesta que la finalidad del artículo 132 es “facilitar el mecanismo para la obtención de la personería jurídica (de las Cajas)”²⁷

1. La interviniente considera que existe una flexibilización de los requisitos para la obtención de la personería jurídica de las Cajas de Compensación Familiar, mediante la modificación introducida por la norma acusada. Así sostienen lo siguiente: “El artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 modifica, durante la vigencia 2022, el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982 de manera que, para obtener su personería jurídica, las Cajas de Compensación Familiar durante la anualidad mencionada deberán agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de 10.000 trabajadores afiliados. Con ello se sustituye, de manera temporal y sin una clara explicación, el requisito antes establecido para la obtención de la personería jurídica de las Cajas, según el cual se requería agrupar un número de empleadores que tuvieran a su servicio un mínimo de 10.000 trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, Vemos, pues, una modificación a una norma sustantiva autónoma, que requería un número mucho mayor de afiliados (a fin de asegurar los 10.000 beneficiarios exigidos y, así, garantizar la solidez de las instituciones así creadas). De igual manera, al establecer parámetros diferentes que flexibilizan los requisitos de las Cajas de Compensación Familiar sin criterio técnico u objetivo, se estaría generando un desequilibrio y una vulneración al principio de igualdad con respecto a las corporaciones que actualmente desempeñan dicha labor.”²⁸

1. En adición a lo anterior, COMFENALCO plantea tres grandes temas. En primer lugar mencionan el trámite legislativo que surtió la disposición demandada, así afirmaron que: “Para el caso en concreto, el primer debate se surtió en sesiones conjuntas de las comisiones de Asuntos Económicos Tercera y Cuarta del Senado y Cámara, respectivamente, en los términos del artículo 214 de la Ley 5ª de 1992. Pero como el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992 dispone que ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos constitucionales, incluyendo “2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara...”, y el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 asigna a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, de Senado y Cámara, el conocimiento de los proyectos de “leyes estatutarias; (...) normas generales sobre contratación administrativa; (...) de los derechos, las garantías y los deberes (...)”, no hay duda de que el trámite de la reforma a la Ley 996 tenía que iniciar su tránsito legislativo en la Comisión Primera de cada cámara, y no podía ser objeto de sesión conjunta en las comisiones tercera y cuarta, como ocurrió, sino que tenía que cumplir los plazos previstos en el artículo 160 Superior para

realizar su tránsito de Comisión a Plenaria, y de una cámara a otra. Es decir, que la alteración de la Ley 2159 de 2021 para el segundo debate en Plenaria, al introducirse el artículo 132, desconoció los límites establecidos en el artículo 160 superior y vulneró los principios de unidad de materia, de identidad flexible y conectividad, puesto que la introducción del artículo 132 debido darse mediante un proyecto de ley diferente en el cual específicamente se modificase la Ley 21 de 1982, no en el trámite del proyecto de ley del Presupuesto que no presenta conexidad alguna con los requisitos para constituir las Cajas de Compensación Familiar.”²⁹

1. En segundo lugar, señalaron que los recursos que financian la prestación social del Subsidio Familiar no pertenecen al Estado ni a los empleadores, sino que su titularidad corresponde colectivamente a los trabajadores. “En este sentido, debe aclararse que las Cajas de Compensación Familiar no reciben recurso alguno proveniente del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento de la operación del Sistema del Subsidio Familiar, por lo que tampoco sería posible afirmar una conexidad por la naturaleza de los recursos.”³⁰

1. Por último, arguyeron que existe una falta de conexidad entre los motivos que dieron lugar a la expedición del artículo 132 y al resto de artículos de La Ley anual del presupuesto, la cual se expidió para aprobar las rentas, gastos y disposiciones generales para asegurar la ejecución del presupuesto, mediante un presupuesto equilibrado de ingresos y gastos, así afirmaron: “En cambio, el artículo 132 solamente pretende flexibilizar los criterios para la constitución de Cajas de Compensación Familiar, en favor de actores privados que quieran asociarse como tal durante la vigencia de 2022, sin que el proyecto de ley radicado, ni las proposiciones radicadas en los debates, den cuenta de los motivos por los cuales se consideró necesario intervenir el Sistema de Subsidio Familiar. En todo caso, no corresponde tampoco a una norma instrumental que contribuya a un presupuesto equilibrado de ingresos y gastos. Conforme a los argumentos anteriormente expuestos, es evidente que hay un incumplimiento al principio de Unidad de materia en la Ley 2159 de 2021, toda vez que el artículo 132 no corresponde al objeto de la mencionada Ley.”³¹

vi) Caja de Compensación Familiar COMPENSAR

1. La Caja de Compensación Familiar Compensar solicitó se proceda a acceder a las pretensiones formuladas por el accionante y en consecuencia de ello, se declare la inexecutable del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021. Para COMPENSAR, es claro que el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia cuando incluyó disposiciones que no encajan dentro del título que delimita la materia del proyecto de ley objeto de discusión. Así, se pregunta COMPENSAR en su intervención: “No entendemos cómo desde la creación de la Ley General del Presupuesto puede hacerse la modificación que se pretende, pues la Corte ha brindado un trato especial a la aplicación del principio de unidad de materia y con máxima rigurosidad para la expedición de la ley anual del presupuesto. Por lo tanto, nos preguntamos si desde el estudio constitucional se va a permitir dicha irregularidad, solicitando categóricamente se haga un análisis minucioso de lo que se pretende aprobar, pues no guarda sentido para la seguridad jurídica en la expedición de leyes colombiana. Como quiera que las disposiciones normativas referidas flexibilizan, sin sustento y relación alguna, los criterios establecidos por parte de la Ley 21 de 192 para la creación de Cajas de Compensación Familiar y concede como vigencia de dicho trámite el año 2022, sin que dicha medida guarde relación con el objeto o finalidad propia de la Ley 2159 de 2021, referida al plan nacional de presupuesto nacional. Para el caso concreto se evidencia que la Ley 2159 de 2021 propendía por la aprobación del Presupuesto Nacional, sin embargo, el artículo objeto del presente ataque constitucional no guarda relación con dicha disposición normativa, como quiera que las modificaciones que implementa el artículo 132 de referida Ley se refiere a asuntos propios de la Seguridad Social y específicamente a temas del subsidio familiar, que poco o nada se relacionan con la aprobación de la Ley 2159 de 2021. Bajo tal escenario, reiteramos que el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 no se encuentra articulado al fin propio de dicha Ley, por el contrario, introduce modificaciones temporales frente a asuntos propios de la Seguridad Social, por lo cual, el camino será declarar inexecutable el apartado articulado correspondiente.”³²

1. COMPENSAR también afirma que existe flexibilización de los requisitos para la obtención de la personería jurídica de las Cajas de Compensación sin que dicha disposición tenga relación alguna con la finalidad propia de las normas generales de las leyes anuales

presupuestarias: “la finalidad de la disposición demandada dista mucho de constituir una herramienta adecuada para la ejecución del presupuesto de rentas para la vigencia fiscal 2022. Al contrario, se trata de una norma que crea un beneficio particular para unos actores concretos del sector de subsidio familiar que, como ya se advirtió, se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley 21 de 1982 (norma autónoma). Así, la norma acusada, pese a estar en la ley anual del presupuesto, crea una nueva regla aplicable para a las Cajas de Compensación Familiar que se pretendan constituir en la vigencia 2022, sin que dicha disposición tenga relación alguna con la finalidad propia de las normas generales de las leyes anuales presupuestarias.”³³

1. Finalmente, sostiene que el artículo demandado es extrapresupuestario y deroga transitoriamente normas sustantivas que se habrían tenido que tramitar a través de una ley autónoma: “Por lo expuesto, se concluye que el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 no cumple con las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional en lo que tiene que ver con el principio de unidad de materia. En consecuencia, el artículo referido es inconstitucional, toda vez que: (i) excede el tema y la finalidad de las disposiciones del presupuesto general, por cuanto escapa de su carácter instrumental al no referirse establecer mecanismos encaminados a facilitar y agilizar el presupuesto del año 2022; y (ii) no tiene una unidad temática, causal, sistemática o teleológica con la ley anual de presupuesto, pues lo que hace es habilitar un nuevo requisito, por demás excesivamente flexible, para la constitución de nuevas Cajas de Compensación Familiar. Este corresponde a un asunto que, lejos de tener alguna connotación presupuestal, incide directamente sobre las normas del Sistema de Subsidio Familiar, en cuanto a las personas jurídicas que pueden ser reconocidas para hacer el recaudo de los aportes que se pagan por concepto de subsidio familiar. Lo anterior demuestra que, para no desconocer los artículos 150 y 352 de la Constitución Política de Colombia, la norma en cuestión habría tenido que tramitarse y aprobarse a través de una iniciativa legislativa diferente, dada la restricción constitucional de la temática objeto de la ley anual de presupuesto.”³⁴

vii) Caja de Compensación Familiar de Caldas CONFA

1. CONFA sostuvo que la Ley 2159 de 2021, no era la ley adecuada para incluir aspectos y temas sustancialmente ajenos y disímiles del presupuesto nacional para la vigencia anual, desconociendo la unidad temática que allí debió haberse incluido según el eje propuesto en la radicación del proyecto, y no aspectos relacionados estrictamente en materia del Sistema de Seguridad Social y Sistema del Subsidio Familiar.

1. Para CONFA, la Ley del presupuesto no puede modificar o derogar reglas generales: “La ley de presupuesto, como bien se encuentra reglado en nuestro catálogo de derechos, fue concebida para tratar temas única y exclusivamente atinentes al presupuesto de rentas, recursos de capital y apropiaciones fiscales para atender adecuadamente el gasto público y estatal en una determinada vigencia fiscal, es decir, un período de tiempo concreto comprendido entre el 01 de enero y 31 de diciembre de cada anualidad. Lo anterior nos lleva indefectiblemente a concluir y reiterar que en una ley de apropiaciones y presupuesto, el legislador no podrá incluir aspectos sustancial y materialmente distintos a esta materia, ello en cuanto a que cualquier modificación o derogación de otra naturaleza, deberá tener su propio tratamiento, procedimiento y análisis en los términos ordenados según las leyes 3 y 5 de 1992.”³⁵

1. Por último sostuvo que la Ley de presupuesto no puede tener vocación de permanencia, por lo que resaltaron el criterio de temporalidad como eje de su intervención, de la siguiente manera: “debemos advertir que la ley de presupuesto o apropiaciones tiene una vigencia anual, es decir, su temporalidad y aplicación es limitada en el tiempo, por lo que anualmente es función del Gobierno Nacional estructurar una nueva ley de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente y surtir los procedimientos y trámites legislativos necesarios en el Congreso de la República. Asimismo, la normas relativas a la apropiación fiscal y disposición de rentas públicas, no podrá perdurar en el tiempo, es decir, la ley de presupuesto fue instituida por nuestra Constitución Política para cada vigencia fiscal, por lo cual, cualquier disposición normativa allí contenida no podrá tener vocación de permanencia en el tiempo más allá de la vigencia de la respectiva ley de gasto, lo que tiene como corolario que las modificaciones o derogaciones realizadas frente a reglas previamente definidas por otro tipo de leyes, no

podrán ser sustituidas o ajustas por medio de la ley contemplada en el artículo 346 y 347 superior, pues entre otras cosas, concluida la vigencia fiscal se perdería vigencia y aplicación de la norma.”³⁶

A. Concepto del Ministerio Público

1. La señora Procuradora General de la Nación, en concepto número 7073 del 31 de mayo de 2022, le solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la norma acusada por desconocer los artículos 158, 169 y 346 de la Constitución Política (principio de unidad de materia) al no guardar conexidad temática, teleológica, ni sistemática con la materia que deben regular las leyes anuales de presupuesto.

1. La Procuraduría resaltó que los reproches de constitucionalidad formulados en la demanda de la referencia (D-14610) contra el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, guardan identidad con los cuestionamientos presentados en los procesos D-14631 y D-14731, en los que el Ministerio Público también solicitó que se declarara la inexecutable de la disposición por desconocer, entre otros, el mandato superior de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto. En consecuencia, solicitaron a la Corte Constitucional que se esté a lo resuelto en las sentencias que se adopten en los procesos D-14631 y D-14731, en los que, mediante los conceptos 7057 y 7072, el Ministerio Público solicitó declarar la inexecutable del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021.

1. Luego de reiterar ciertas consideraciones en relación con el principio de unidad de materia en tratándose de leyes de presupuesto, la Procuraduría esgrimió algunas consideraciones acerca de los principios de consecutividad e identidad flexible, de la siguiente manera: “En punto de ello, se recuerda que “no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible”. Ciertamente, “la Corte ha descartado las relaciones remotas, distantes o meramente

tangenciales” y, en su lugar, “ha insistido en que la relación de conexidad debe ser clara, específica, estrecha, necesaria y evidente.”³⁷

1. La Procuraduría considera que la introducción de la norma acusada en el trámite de la ley de presupuesto es inconstitucional por desconocer las exigencias del principio de unidad de materia en tratándose de normas de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, así como los criterios de consecutividad e identidad flexible. En palabras de la señora Procuradora: “En primer lugar, se evidencia que el artículo 132 es una norma que hace parte de disposiciones generales de la ley de presupuesto y que, por tanto, debería tener una finalidad instrumental dirigida a la ordenación o ejecución del gasto, pero dicho objetivo no se infiere de su texto. Lo anterior, ya que regula los atributos que deben tener unas personas jurídicas de derecho privado (cajas de compensación familiar), que, por el origen de los recursos a su cargo, por regla general, no reciben dineros del Presupuesto General de la Nación. En efecto, los recursos administrados por las cajas de compensación familiar son de naturaleza parafiscal, ya que provienen de los aportes de los empleadores y deben ser destinados específicamente para la atención de las prestaciones, servicios de seguridad social y demás finalidades que prevé la ley en favor de los trabajadores. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que: (i) los recursos que manejan las cajas de compensación familiar “son rentas parafiscales atípicas (...), toda vez que han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de un determinado grupo socio económico -los empleadores-, pero con el objeto de beneficiar a los trabajadores”; y (ii) por ser recursos parafiscales “no van a engrosar el presupuesto de ninguna entidad pública bajo el principio de universalidad, ni son distribuidos por corporación popular alguna”, ni tampoco son “renta de destinación específica, porque simplemente no son renta estatal sino recursos de los trabajadores. Entonces, ante la clara ausencia de relación temática entre el contenido del artículo 132 y la finalidad de ordenación presupuesta! de la Ley 2159 de 2021, para el Ministerio Público se presentó una violación del principio de unidad de materia que deriva en la inexequibilidad de disposición enjuiciada.”³⁸

1. En segundo lugar, para la Procuraduría la inconstitucionalidad también se presenta debido

a la vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, pues según consta en las gacetas del trámite parlamentario de proyecto que dio origen a la Ley 2159 de 2021, según expusieron: “(i) El texto del artículo 132 no fue estudiado ni aprobado por las comisiones económicas de Senado y Cámara, en tanto fue incluido como un “artículo nuevo” en las ponencias elaboradas para los debates ante las plenarias de las cámaras; y (ii) el contenido del artículo 132, referente a la enmienda de la regulación de los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de las cajas de compensación familiar, por su temática ajena al objeto presupuestal de la iniciativa, no encuentra una relación de conexidad siquiera remota o eventual con los asuntos discutidos y aprobados por las comisiones económicas en sus debates. En consecuencia, se le solicitará a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de la disposición acusada, ya que se trata de una modificación transitoria a la regulación de las cajas de compensación familiar que no se debió incluir al final del trámite parlamentario como una disposición de la ley anual de presupuesto. En cambio, debió ser expedida en un cuerpo normativo autónomo con el cumplimiento de las reglas exigidas para la ordenación de dicha materia.”³⁹

F. Resumen de las intervenciones

1. A continuación, se presenta un cuadro con el resumen del sentido de las intervenciones y el concepto del Ministerio Público:

Interviniente

Solicitud

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Inexequibilidad

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar

Caja de Compensación Familiar CAFAM

Caja de Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA

Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia

Caja de Compensación Familiar COMPENSAR

Caja de Compensación Familiar de Caldas CONFA

Procuraduría General de la Nación

A. Competencia de la Corte Constitucional

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

A. Cuestión previa.

1. El demandante afirma que el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 vulnera los artículos 158, 169 y 346 de la Constitución Política de Colombia. Por otro lado, durante el trámite de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la sentencia C-306 de 2022 en la cual se resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra del mismo artículo demandado en este expediente. Por lo anterior, se hace necesario analizar si existe cosa juzgada constitucional. Para esto, inicialmente se hará un recuento de la jurisprudencia constitucional, para luego proceder a estudiar con detenimiento el caso a la luz de lo enunciado.

i. La cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

1. El artículo 243 de la Constitución, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, determinan que las decisiones de la Corte Constitucional de control abstracto de constitucionalidad “hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Por lo anterior, en principio, la Corte no “puede volver a pronunciarse sobre un asunto ya discutido y decidido”.⁴⁰ Lo anterior por cuanto dichas decisiones son inmutables, vinculantes y definitivas,⁴¹ con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica que “se conoce como la institución jurídico procesal de la cosa juzgada constitucional”.⁴²

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado diferentes tipologías que se pueden presentar frente a la cosa juzgada. Esta puede ser formal o material, absoluta o relativa, y aparente. Es (i) formal cuando la demanda cae sobre el mismo texto o una norma formalmente igual; (ii) material cuando se demanda una disposición jurídica que, si bien es formalmente distinta, presenta identidad en el contenido normativo con la norma estudiada previamente; (iii) absoluta cuando en la primera decisión se agotó todo debate constitucional sobre la norma demandada; (iv) relativa cuando es posible emprender un nuevo debate constitucional ante nuevas acusaciones; (v) aparente cuando, a pesar de haber adoptado una decisión de exequibilidad en la parte resolutive de un pronunciamiento anterior, ésta no encuentra soporte en las consideraciones contenidas en la sentencia.⁴³

1. La configuración de la cosa juzgada constitucional en su tipología formal depende de que se cumplan los siguientes supuestos: (i) que la disposición acusada haya sido objeto de estudio de constitucionalidad por parte de la Corte; (ii) que los cargos planteados sean iguales a los imputados de fondo en el caso objeto de estudio.⁴⁴

1. Ahora bien, el efecto de la cosa juzgada depende de la decisión que se haya tomado en el pronunciamiento anterior. En caso de que se trate de una decisión de inexequibilidad, la

Corte deberá rechazar la demanda o estarse a lo resuelto en la decisión anterior, ya que no hay un objeto de control.⁴⁵

1. En el caso que se haya declarado la exequibilidad de la norma, la Corte deberá revisar el alcance de la decisión anterior con miras a determinar si el asunto planteado por el demandante ya fue resuelto, esto es, si existe identidad en los cargos analizados en uno y otro caso. Si este no fue resuelto, la Corte deberá emitir un nuevo pronunciamiento de fondo; en caso contrario, deberá estarse a lo resuelto en la decisión anterior.⁴⁶ En los casos de exequibilidad condicionada, “la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no podrá ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; y en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia aditiva, la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar”.⁴⁷ En todo caso, si la disposición fue declarada inexecutable, la Corte deberá estarse a lo resuelto en la decisión correspondiente.

i. El caso concreto

1. La Sala Plena que en este caso la Sentencia C-306 de 2022 constituye cosa juzgada formal puesto que la disposición demandada en el presente caso fue estudiada y declarada inexecutable por la Corte mediante la Sentencia C-306 de 2022, como consecuencia de lo cual, el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 fue retirado del ordenamiento jurídico, de forma que un nuevo pronunciamiento al respecto carece de objeto.

1. Por lo anterior, en el presente caso se configura la cosa juzgada formal, por lo que la Sala Plena está llamada a estarse a lo resuelto en la Sentencia C-306 de 2022.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-306 de 2022, mediante la cual se declaró la inexecutable 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.”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La demanda fue repartida en la Sala Plena virtual del 25 de enero de 2022.

2 Publicada en el Diario Oficial No. 51.856 de 12 de noviembre de 2021.

3 Demanda, p. 3.

4 Demanda, p. 5.

5 Ibidem.

6 Ibidem.

7 Demanda, p. 6.

8 Demanda, p. 6.

9 Demanda, p. 7.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 Demanda, pp. 7 y 8.

13 Intervención Academia Colombiana de Jurisprudencia, p. 7.

- 14 Intervención Academia Colombiana de Jurisprudencia, p. 10.
- 15 Intervención Academia Colombiana de Jurisprudencia, p. 11.
- 16 Intervención Academia Colombiana de Jurisprudencia, pp. 11 y 12.
- 17 Intervención Academia Colombiana de Jurisprudencia, p. 12.
- 18 Intervención Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, pp. 8 y 9.
- 19 Intervención Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, p. 10.
- 20 Intervención Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, p. 15.
- 21 Intervención Caja de Compensación Familiar CAFAM, p. 5.
- 22 Intervención Caja de Compensación Familiar CAFAM, p. 6.
- 23 Intervención Caja de Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA, p. 11.
- 24 Intervención Caja de Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA, p. 12.
- 25 Ibidem.
- 26 Ibidem.
- 27 Intervención Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, p. 7.
- 28 Intervención Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, p. 8.
- 29 Intervención Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, p. 9.
- 30 Intervención Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, pp. 9 y 10.
- 31 Intervención Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, p. 10.
- 32 Intervención de la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, p. 5.

- 33 Intervención de la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, p. 6.
- 34 Intervención de la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, p. 7.
- 35 Intervención Caja de Compensación CONFA, pps. 7 y 8.
- 36 Intervención Caja de Compensación CONFA, pps. 8 y 9.
- 37 Concepto de la Procuraduría General de la Nación No. 7073 de 31 de mayo de 2022. pps, 4 y 5.
- 38 Concepto de la Procuraduría General de la Nación No. 7073 de 31 de mayo de 2022. p, 6.
- 39 Concepto de la Procuraduría General de la Nación No. 7073 de 31 de mayo de 2022, pp. 6 y 7.
- 40 Sentencia C-552 de 2014.
- 41 Sentencias C-774 de 2001, C-468 de 2011, C-007 de 2016 y C-089 de 2020.
- 42 Sentencia C-089 de 2020.
- 43 Sentencias C-744 de 2015, C-007 de 2016, C-540 de 2019 y C-089 de 2020.
- 45 Sentencia C-089 de 2020.
- 46 Sentencias C-200 de 2019 y C-089 de 2020.
- 47 Cfr. Sentencia C-089 de 2020, entre otras.