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

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos respecto de inexequibilidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL-Configuración

Referencia: Expediente D-14.731

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 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 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”

Magistrada sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre 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

I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Diego Edison Montoya Torres - en su condición de apoderado del ciudadano Jorge Alberto Rumie Zabala- demandó el artículo 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 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”. El actor solicitó la inexequibilidad con efectos retroactivos (ex tunc) de la disposición demandada. De este modo en la demanda se pidió que los efectos del artículo demandado “se suspendan y terminen con negación del reconocimiento y otorgamiento de la personería jurídica a las Cajas de Compensación que se encuentren en trámite de constitución al momento de la declaración de inexequibilidad de la norma demandada (...)”, así como que “se revoque la personería de [aquellas cajas de compensación familiar] que hayan alcanzado la constitución con base en la norma declarada inconstitucional”. En fundamento de las anteriores solicitudes el actor adujo que la disposición demandada quebrantaría el principio de unidad de materia que contemplan los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

1. Mediante Auto de veintinueve (29) de marzo de 2022, la magistrada sustanciadora admitió la demanda. En dicha providencia se dispuso la fijación en lista de la disposición acusada por

el término de diez (10) días para permitir la participación ciudadana. Igualmente, se dispuso la comunicación del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso y a los ministerios del Interior y de Hacienda y Crédito Público para que, si lo estimaban conveniente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad del artículo legal demandado. También se invitó 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.

1. Una vez en firme el auto admisorio, intervinieron un ciudadano y una ciudadana; esta última obrando en su propio nombre y como apoderada de una organización. Así mismo, la procuradora General de la Nación emitió el concepto de su competencia.

I. La norma demandada

1. El texto del artículo legal demandado, según fue publicado en el Diario Oficial Nro. 51.856 de doce (12) de noviembre de 2021, es el siguiente:

“LEY 2159 DE 2021

(noviembre 12)

Diario Oficial No. 51.856 de 12 de noviembre de 2021

“Por la cual se decreta el 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.”

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.

(...)”

I. La demanda

1. El demandante inició indicando que, antes de la reforma que contempló la norma legal demandada, el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982 disponía que uno de los requisitos para que las cajas de compensación familiar pudieran acceder al reconocimiento de su personería jurídica por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, consistía en que, alternativamente al cumplimiento del numeral 1 ídem¹, la respectiva entidad “(a)grupar(a) un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar”.

1. La demanda prosiguió señalando que la disposición demandada “no guarda(ría) una conexidad temática, teleológica, sistemática ni temporal con la materia que deben regular las leyes anuales de presupuesto”, en violación del principio de unidad de materia. En desarrollo de dicha argumentación, el actor se pronunció sobre el objeto de regulación de las leyes anuales de presupuesto y su naturaleza. Así, sostuvo que este tipo de leyes “tiene(n) un marco normativo de orden constitucional que (las) limita a las materias y finalidades que (las mismas) deben regular”, como efectivamente lo son las rentas o ingresos estatales, las apropiaciones u ordenaciones del gasto y, por último, unas disposiciones generales circunscritas a “viabilizar o facilitar la ejecución de los dos anteriores”².

1. Después la demanda procedió a explicar el principio de unidad de materia y sus peculiaridades en las leyes anuales de presupuesto. De este modo, tras citar los artículos 158 y 169 superiores, el actor transcribió algunos apartes jurisprudenciales según los cuales, en desarrollo de dicho principio “las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con los establecido en su título”³. Así mismo señaló que con el mencionado principio se persigue “evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que, por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas”⁴.

1. La demanda prosiguió citando jurisprudencia para explicar que, además de las conexidades causal, teleológica, temática y sistemática que deben existir entre las diferentes disposiciones de un mismo cuerpo normativo, para el caso concreto de las leyes anuales de presupuesto están los criterios de temporalidad (anual), tema y finalidad presupuestal; y que, en lo fundamental, “en relación con las disposiciones generales se (advierte) un análisis más restrictivo, al precisar(se) que no pueden modificar normas generales incluidas en leyes permanentes ni tener vocación de permanencia”⁵.

1. Posteriormente el actor expuso la ausencia de las conexidades señaladas en el numeral 6

supra de la siguiente manera:

1. Primero adujo la inexistencia de una conexidad temática entre la norma demandada y el cuerpo de la Ley 2159. En apoyo de ello, señaló que la modificación de las condiciones para acceder a la personería jurídica por parte de las cajas de compensación familiar “no tiene nada que ver con el presupuesto de rentas o con la ley de apropiaciones”. Lo anterior puesto que, entre otras y de acuerdo con la Sentencia C-1170 de 20046, “(l)os recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación”.

1. Luego prosiguió negando que la norma demandada tuviera conexidad causal con la Ley 2159 que la contiene. En este sentido el actor concluyó que “las razones o causas que dieron origen a la introducción del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, no se encuentran explícitamente en los textos del proyecto de ley ni en las ponencias presentadas para el debate en ambas cámaras”; así como que la norma acusada no compaginaría con la finalidad del proyecto que derivó en la expedición de la mencionada ley de presupuesto. Más aún, en la demanda se recalcó que, con la modificación que prevé la norma demandada, se desnaturaliza la función de las cajas de compensación de distribuir el subsidio familiar.

1. La demanda continuó negando que el artículo 132 de la Ley 2159 tuviera una conexidad teleológica y/o sistemática con dicha ley. En este sentido el actor sostuvo que la norma legal demandada “hace parte de las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto, y no existe ninguna relación finalística (sic) o de objetivos entre (ella) y la ley en la que se encuentra inmers(a), pues dicho artículo no facilita o desarrolla ni el presupuesto de rentas (...) ni la ley de apropiaciones”; y que, por el contrario, el asunto de que se ocupa el artículo demandado prevé “una flexibilización en los requisitos para constituir cajas de compensación familiar” que “no tiene cabida dentro de ningún concepto o idea de orden presupuestal”.

1. Finalmente, el actor cuestionó que, “si bien el principio de unidad de materia no debe interpretarse de un modo estricto”, el artículo legal demandado no guarda una relación íntima con la Ley 2159 de 2021. Así, el actor manifestó que el artículo 132 de la Ley 2159 no tiene un vínculo con la materia presupuestal y, por el contrario, “modific(a) una norma de carácter sustantivo y permanente a través de una norma que debe tener por finalidad la ejecución del presupuesto”.

I. Intervenciones

1. Se recibieron las intervenciones de (i) la ciudadana Carolina Deik Acostamadiedo, obrando en su propio nombre y representación y como apoderada de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar - ASOCAJAS; y (ii) el ciudadano Edson Alberto López Castellanos. Ambas intervenciones solicitaron la inexecutable de la norma demanda y su argumentación se resume en el siguiente cuadro:

Interviniente

Solicitud

Argumentación

Carolina Deik Acostamadiedo, en su propio nombre y como apoderada de ASOCAJAS

Inexequible

La ciudadana interviniente comenzó por señalar que ya había demandado la disposición acusada; demanda esta que figura en un expediente independiente (D-145227).

Después, en lo fundamental y luego de citar los argumentos de la demanda de la referencia, la interviniente expuso (i) por qué no existiría conexidad entre la norma demandada y la Ley 2159 de 2021 que la contiene; (ii) que “(e)l principio de unidad de materia tiene requisitos más rigurosos en tratándose del capítulo de “Disposiciones Generales” de la ley anual de presupuesto”; (iii) que “la flexibilización de los requisitos para la obtención de la personería jurídica de las Cajas de Compensación no guarda ninguna relación con la ley anual de presupuesto”; y (iv) que como la disposición demandada es extrapresupuestaria y deroga normas sustantivas, debería haber sido tramitada a través de un procedimiento legislativo autónomo y discutido en primer debate dentro de las comisiones legislativas correspondientes a su tema.

Edson Alberto López Castellanos

Inexequible

El interviniente sostuvo que la disposición demandada atenta contra el principio de unidad de materia. En apoyo de su tesis señaló coincidir con el actor pues “incluir en la ley anual de presupuesto, un artículo cuyo propósito es introducir modificaciones entorno a la concesión de personería jurídica de la Cajas de Compensación Familiar que hayan alcanzado la constitución con base en la norma declarada inconstitucional, viola el principio de unidad de materia establecido en el texto constitucional.”

También señaló que la ley anual de presupuesto tiene un contenido rígido y que en tal orden la disposición demandada resulta inconstitucional pues “(1) (...) las leyes de presupuesto no son leyes multitemáticas, entonces determinar el “contenido específico” que regule la norma establecer la unidad de materia. (...) (2) (e)l texto de la Ley 21 de 1982 decía “trabajadores beneficiarios del subsidio familiar” el de la modificación dice “trabajadores afiliados”, que, si bien en principio puede tener un impacto en el presupuesto, por las bases gravables, (3) el hecho cambiar las condiciones para que las cajas de compensación obtengan personería jurídica es un cambio con vocación de permanencia a una norma sustantiva que no puede ser regulado mediante una ley de presupuesto.”

I. Concepto del Ministerio Público

1. La procuradora General de la Nación rindió el concepto de su competencia y solicitó estarse a lo resuelto en la sentencia que se dicte dentro del proceso del expediente D-14.631. Recordó, no obstante, que al rendir su concepto para dicho proceso, el Ministerio Público pidió la inexecutable de la disposición demandada.

En sustento de la inexecutable del artículo 132 de la Ley 2159, la procuradora General de la Nación manifestó que, como dijera en su anterior intervención, este transgrede el principio de unidad de materia y los principios de consecutividad e identidad flexible.

I. Consideraciones previas

VI.I Competencia

1. 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 Plan de la sentencia

1. Para resolver la demanda la Corte se limitará a señalar que habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-306 de 20228 que declaró la inexecutable del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, constituyéndose así una cosa juzgada constitucional formal sobre dicha disposición.

I. Fundamentos de la sentencia

La cosa juzgada respecto del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021

1. Preliminarmente la Sala observa que, mediante Sentencia C-306 de 2022 dictada dentro del expediente D-14.624AC, la Corte se pronunció sobre el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 y declaró su inexecutable por la violación a la unidad de materia y a los principios de consecutividad e identidad flexible. Por esta razón la Corte se abstendrá de estudiar los cargos ejercidos contra dicha disposición al configurarse sobre ella una cosa juzgada constitucional formal y absoluta.

1. Las sentencias que profiere la Corte en desarrollo 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”⁹; hipótesis esta que por lo general ocurre cuando, como sucedió respecto del artículo 132 demandado, la disposición 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.

1. Por lo expuesto, sin entrar en más disquisiciones, la Corte dispondrá estarse a lo dispuesto en la Sentencia C-306 de 2022, que declaró la inexecutable del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 con efectos retroactivos, a partir de su expedición y, además, previó la reviviscencia de manera simultánea del numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala Plena

RESUELVE:

Estar a lo resuelto en Sentencia C-306 de 2022 que declaró la inexecutable del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, en los términos previstos en dicha providencia.

Notifíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Antes de la reforma que implicó la disposición demandada, el artículo 40 de la Ley 21 de 1982 rezaba de la siguiente manera: “Las Cajas de Compensación Familiar que se establezcan a partir de la vigencia de la presente Ley deberán estar organizadas en la forma prevista en el artículo anterior y obtener personería jurídica de la Superintendencia, de Subsidio Familiar, que sólo podrá reconocerla cuando se demuestre su conveniencia económica y social y cumpla además uno de los siguientes requisitos: 1. Tener un mínimo de quinientos (500) empleadores obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una Caja. 2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar. ”

2 En apoyo de lo dicho, el actor citó algunos apartes de la Sentencia C-438 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

3 Se citó la Sentencia C-292 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

4 Se citó la Sentencia C-438 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

5 Ibidem.

6 MP Rodrigo Escobar Gil.

7 El expediente D-14522 corresponde a una demanda presentada contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. En realidad, el expediente en donde la interviniente Deik Acostamadiedo demandó el artículo 132 de esa misma ley corresponde al D-14624AC que derivó en la expedición de la Sentencia C-306 de 2022.

8 MP Cristina Pardo Schlesinger y Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

9 Sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).

10 Sentencia C-202 de 2021 (MP Alejandro Linares Cantillo).

11 Sentencia C-137 de 2022 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).