

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Alexander Barragan Alfaro <alexander.barragan@comfenalco.com.co>

Jue 09/12/2021 9:12

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>; secretaria4 corte constitucional <secretaria4@corteconstitucional.gov.co>

Honorables Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Calle 12 No. 7-65, Palacio de Justicia

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

secretaria4@corteconstitucional.gov.co

E.S.D.

REFERENCIA: Acción pública de inconstitucionalidad. Art. 241.4 de la Constitución Política.
ASUNTO: Norma Demandada - Artículo 132 Ley 2159 de 2021 Ley Presupuesto General de la Nación vigencia 2022

Honorables magistrados,

ALEXANDER BARRAGAN ALFARO, ciudadano colombiano, mayor de edad, identificado con C.C. 93.407.332, domiciliado en Ibagué, respetuosamente me dirijo a ustedes, en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de impetrar por medio del presente escrito, acción pública de inconstitucionalidad, contra el Artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 - Ley Presupuesto General de la Nación vigencia 2022, según lo previsto por el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente,

ALEXANDER BARRAGAN ALFARO

C.C. 93.407.332 de Ibagué

abarragan9@hotmail.com

NOTA CONFIDENCIAL: La información contenida en este mensaje y en cualquier archivo o documento adjunto al mismo, es confidencial. Esta dirigida exclusivamente para el uso privado del destinatario y no debe ser difundida ni utilizada por otra persona. Si usted, por error recibe esta comunicación, por favor notifique inmediatamente al remitente por esta misma vía y destruya la comunicación original y sus adjuntos. COMFENALCO TOLIMA no garantiza la transmisión de mensajes electrónicos en forma segura y libre de errores debido a que la información puede ser interceptada, manipulada, dañada, perdida, destruida, pueda llegar tarde, incompleta o conteniendo virus. COMFENALCO TOLIMA, no es responsable por cualquier error u omisión en el contenido de este mensaje, que pueda surgir como resultado de la transmisión de este mensaje electrónico. La información no relacionada con las actividades de COMFENALCO TOLIMA, no es suministrada ni aprobada por la empresa. Las opiniones expresadas en este mensaje son responsabilidad exclusiva de quien las emite y no necesariamente reflejan la posición institucional de COMFENALCO TOLIMA ni comprometen su responsabilidad. Los empleados y usuarios del sistema de mensaje electrónico están expresamente advertidos de no crear ni enviar enunciados difamatorios; no deben infringir ni efectuar ninguna violación a los derechos de autor y otras disposiciones legales a través de comunicaciones y mensaje electrónico. Cualquier comunicado de esta naturaleza es contrario a la voluntad y la política de COMFENALCO TOLIMA. El directo responsable por la información contenida en esta comunicación, es quien la firma o el autor de la misma.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Calle 12 No. 7-65, Palacio de Justicia
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
secretaria4@corteconstitucional.gov.co
E.S.D.

REFERENCIA: Acción pública de inconstitucionalidad. Art. 241.4 de la Constitución Política.
ASUNTO: Norma Demandada - Artículo 132 Ley 2159 de 2021 Ley Presupuesto General de la Nación vigencia 2022

Honorables magistrados,

ALEXANDER BARRAGAN ALFARO, ciudadano colombiano, mayor de edad, identificado con C.C. 93.407.332, domiciliado en Ibagué, respetuosamente me dirijo a ustedes, en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de impetrar por medio del presente escrito, acción pública de inconstitucionalidad, contra el Artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 - Ley Presupuesto General de la Nación vigencia 2022, según lo previsto por el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, así:

I. NORMAS DEMANDADAS

El artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 Ley Presupuesto General de la Nación vigencia 2022. Por lo anterior, cumpliendo con lo previsto por el numeral primero del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, se procede a transcribir en forma literal la norma demandada:

LEY 2159 DE 2021
12 de Noviembre de 2021
DIARIO OFICIAL No. 51.856, 12 de Noviembre de 2021

POR LA CUAL SE DECRETA 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

“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.”

II. NORMAS DE ORDEN CONSTITUCIONAL CUYA VULNERACIÓN SE DISCUTE

ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión.

ARTICULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".

ARTICULO 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. 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 la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

III. DESARROLLO ARGUMENTATIVO

La norma demandada resulta inconstitucional frente a las normas constitucionales enunciadas por las siguientes consideraciones:

CARGO ÚNICO UNIDAD DE MATERIA

El artículo 158 de la norma superior, establece y define la unidad de materia en la estructuración y aprobación de las leyes, siendo inconducente la inclusión de artículos que no se relacionen con esta.

Precisamente en el presente caso, 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.

En efecto, en situaciones similares la Honorable Corte Constitucional, refiriéndose al tema de la unidad de materia ha fijado reglas claras, que el legislador obvió y que merecen el reproche constitucional y legal, como se verá a continuación:

- a. La Ley 2159 de 2021, tiene como antecedente legislativo, el presupuesto de la Nación presentado por iniciativa del ejecutivo, al ser radicado el proyecto de Ley por parte del Ministerio de Hacienda, habiéndole correspondido Proyecto de Ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara, dicho texto original, contemplaba los siguientes ejes temáticos:

Mensaje Presidencial

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2022

1. Recuperación Económica y Social con sostenibilidad fiscal
2. Contexto del proyecto de PGN 2022
3. Programación del presupuesto y retos de la política fiscal en Colombia
4. Consolidación fiscal: cumplimiento con responsabilidad
5. Líneas de Acción de la programación presupuestal 2022
6. Construir consensos para crecer
7. Regla Fiscal y Sostenibilidad fiscal
8. Panorama macroeconómico de la programación presupuestal 2022
 - a. Contexto macroeconómico
 - b. Estrategias macro y fiscal de mediano plazo
 - c. Mercado laboral, pobreza y COVID - 19
9. Criterios generales para la programación del PGN 2022
10. Resumen del Presupuesto General de la Nación 2022

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 2022,¹ sin que se haya incorporado analizar los requisitos para otorgar personerías jurídicas a las Cajas de Compensación que deseen ser estatuidas, de

¹ Gaceta del Congreso 896 del 29 de Julio de 2021,

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_896.pdf

hecho el contenido inicial del proyecto, contaba con 92 artículos², 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.

Posteriormente y con el tránsito legislativo, se incorporaron temas adicionales al proyecto como quedó plasmado en el informe de ponencia de segundo debate que fue publicado en la gaceta del congreso 1486 del 15 de octubre de 2021³, refiriéndose en la página 16 de manera textual lo siguiente:

*“De esta manera, 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.”*

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.

Finalmente, en el informe final respecto del texto definitivo aprobado en segundo debate por el Senado de la República, como consta en la Gaceta del Congreso 1496 del 19 de octubre de 2021,⁴ se da cuenta de la incorporación final del artículo que se demanda y en el que no deja clara siquiera sumariamente, cual es el propósito y el fin de la incorporación del artículo 132 y que guarde coherencia y conexidad con el tema central y propuesto por el ejecutivo, como lo es, el presupuesto de la Nación para la vigencia 2022.

² <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos- radicados-senado/p-ley-2021-2022/2318-proyecto-de-ley-096-de-2021>

³ Gaceta del Congreso 1486 del 15 de octubre de 2021, http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1486.pdf

⁴ Gaceta del Congreso 1496 del 19 de octubre de 2021, http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1496.pdf

- b. El título de la Ley 2159 de 2021, desde la misma radicación del proyecto hasta su aprobación permaneció intacto con el rotulo siguiente: POR LA CUAL SE DECRETA 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”

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.

- c. El contenido básico de la Ley de Presupuesto, es: *“la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país”*

La anterior definición tomada del texto Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano ⁵. Señala de manera clara e inequívoca, cual es el objeto primordial del presupuesto y lo que se plasma en este, en consecuencia, no existe conexidad alguna entre la temática del contenido y el objeto de la Ley 2159 de 2021, con la incorporación tendenciosa de la modificación del artículo 40 de la Ley 21 de 1982, más aún, cuando ni siquiera se hubiera generado el debate y participara del mismo sectores de la seguridad social o agremiaciones del subsidio familiar, mucho menos que hubiera mediado concepto técnico del Ministerio del Trabajo y de la Superintendencia del Subsidio Familiar, esta última como la

⁵ ASIP, tomado de: Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, página 16, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%ABlico.pdf>

encargada precisamente de otorgar reconocimientos o personerías jurídicas a las Cajas de Compensación.

Así entonces, no existe ninguna relación razonable y objetiva entre la Ley de presupuesto y el otorgamiento de la personería jurídica de las Cajas de Compensación.

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.

- d. Como se dijo en el literal precedente, debe predicarse la no existencia de conexidad y, por ende, tampoco razonabilidad y objetivación, del artículo 132, con el cuerpo, estructura, finalidad y demás de la Ley 2159 de 2021, siendo esta enfocada al Presupuesto Nacional y no ha modificar normas especiales, que, entre otras cosas, deben ser debatidas en las comisiones del Congreso pertinentes, en este caso, en la comisión séptima, que trata los asuntos de la seguridad social.

Por lo anterior, se deplora que existe una flagrante violación la unidad de materia y da tránsito a la inconstitucionalidad de la norma demandada por cuanto se vulnera la relación de causalidad definidos por la Corte Constitucional así:

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.

En conclusión, el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, es abiertamente contrario a la Constitución por las razones argumentativas expuestas en el presente líbello, por lo que, con el mayor de los comedimientos y respeto, elevo el siguiente:

IV. PETITORIO

Solicito a la Honorable Corte Constitucional de Colombia, como pretensión principal:

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE, por el cargo enunciado, el el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, Ley de 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

V. COMPETENCIA

La Honorable Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, conforme el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4.

VI. NOTIFICACIONES

- El accionante recibirá notificaciones en la dirección de correo electrónico:

abarragan9@hotmail.com

De los Honorables Magistrados.

Atentamente,

ALEXANDER BARRAGAN ALFARO
C.C. 93.407.332 de Ibagué