



COMUNICADO 28

Septiembre 1 de 2022

SENTENCIA C-306/22

M.P. Cristina Pardo Schlesinger y Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-14624 AC

Norma acusada: Ley 2159 de 2021 (art. 124 y 132)

LA MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR MEDIANTE EL ARTÍCULO 132 DE LEY 2159 DE 2021, ANUAL DE PRESUPUESTO, DESCONOCE DE FORMA GRAVE Y NOTORIA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CONSECUTIVIDAD, IDENTIDAD FLEXIBLE Y UNIDAD DE MATERIA, POR LO CUAL ES INEXEQUIBLE DESDE EL MOMENTO DE SU EXPEDICIÓN

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 2159 DE 2021

“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. (...)”



2. Decisión

PRIMERO. Estarse a lo resuelto en la 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 10 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.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar, resolvió dos demandas de inconstitucionalidad acumuladas contra los artículos 124 y 132 de la Ley 2159 de 2021. Los accionantes sostenían que ambos artículos violarían el principio de unidad de materia, los principios de consecutividad e identidad flexible y la especialización del trabajo legislativo. Además, se acusó al mencionado artículo 124 de violar la reserva de ley estatutaria por ser incorporado en una ley ordinaria.

La Sala comenzó por advertir que, mediante Sentencia C-153 de 2022, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 124 demandado, por lo que se configuraba la cosa juzgada constitucional absoluta sobre dicho artículo. En consecuencia, dispuso estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

En relación con los cargos formulados contra el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, la Corte analizó la regulación de las Cajas de Compensación Familiar y los recursos que estas recaudan y administran. Al revisar el contenido del artículo 132 demandado, la Sala Plena concluyó que este previó una flexibilización de una de las dos condiciones que debían cumplir alternativamente quienes aspiraran a obtener el reconocimiento de la personería jurídica como cajas de compensación familiar.

Dicho esto, la Sala estudió el cargo relativo al presunto desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible y concluyó que el

artículo 132 demandado violó los referidos principios. Para el efecto, la Corte advirtió que el mencionado artículo fue introducido dentro de los debates surtidos en las plenarias de ambas cámaras legislativas sin que hubiera sido materia de discusión, ni siquiera tangencial en el primer debate de las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Más adelante, la Corte abordó el cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia. Para ello, reiteró el precedente constitucional relativo al referido principio, en particular cuando este se aplica a una ley anual de presupuesto y 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.

En el caso estudiado, la Corte concluyó que el mencionado artículo 132 no guarda ninguna de las conexidades (temática, teleológica, causal y/o sistemática) que permitan verificar la unidad de materia entre esta norma y la ley que la contiene, por cuanto 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 de 2021.

Así, la Sala encontró que, 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”.

La Corte concluyó que la violación constitucional derivada de la incorporación en las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto de una norma ajena al contenido prefigurado que la Constitución y las leyes orgánicas del presupuesto establecen, es grave y notoria, razón por la cual, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y las

condiciones previstas en la jurisprudencia constitucional, especialmente las contenidas en las Sentencias C-507 de 2020 y C-153 de 2022, la Corte decidió modular los efectos temporales de la decisión de inexecutableidad, en el sentido de señalar que estos se aplican desde la expedición misma de la Ley 2159 de 2021.

Por último, la Corte señaló que la inexecutableidad 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.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclararon el voto, por cuanto salvaron parcialmente su voto al proferirse la Sentencia C-153 de 2022.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** aclaró su voto en el asunto de la referencia pues, si bien comparte la declaración de estarse a lo resuelto en la sentencia C-153 de 2022 por configurarse la cosa juzgada absoluta en relación con los cargos dirigidos contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, considera necesario reiterar los argumentos expuestos en su salvamento parcial de voto respecto de dicha providencia. Preciso que, en esa ocasión, si bien compartió el argumento referido a que la disposición demandada violó la reserva de ley estatutaria en materia de garantías electorales, no encontró “ajustada a la Constitución las órdenes consistentes en terminar y liquidar, de manera inmediata, los convenios de financiación suscritos entre la Nación y las entidades territoriales, ni los contratos estatales celebrados conforme a la ley en desarrollo de dichos convenios”. Recordó que en esa ocasión precisó que no compartía las razones aducidas por la mayoría de la Sala para justificar el carácter estatutario de la disposición demandada y, a partir de allí, estructurar el análisis relativo a su inexecutableidad. Finalmente, reiteró que en esa providencia se modificó el precedente en cuanto al control de las disposiciones ordinarias contenidas en leyes estatutarias y en cuanto a la equiparación que la decisión mayoritaria hizo de los convenios con los contratos interadministrativos.

Por su parte, el magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** explicó que considera necesario aclarar el voto a efectos de reiterar la posición vertida en la aclaración de voto que formulé respecto de la sentencia C-153 de 2022. En esa oportunidad, destacando la insuficiencia de los efectos retroactivos que se le otorgaron a la decisión de inexecutableidad del artículo 124 de la ley 2159 de 2021, precisé que en ejercicio de sus competencias constitucionales y cuando era oportuno, la Corte ha

debido adoptar medidas excepcionales tendientes a adaptar el trámite otorgado a la acción pública al del control previo previsto para los proyectos de ley estatutaria o decretar la suspensión provisional de la norma impugnada como medida cautelar. Destaqué que 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. En consecuencia, considero del caso, reiterar ahora esta posición.