

SENTENCIA C-153/23
M.P. NATALIA ÁNGEL CABO
Expediente D-14812

CORTE SE INHIBE DE EMITIR UN FALLO DE FONDO EN DEMANDA CONTRA ARTÍCULO SOBRE AMPLIACIÓN DE LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL, POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, YA QUE LA NORMA ACUSADA NO ESTÁ

VIGENTE, NO PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS NI TIENE LA VOCACIÓN DE PRODUCIRLOS, Y NO CONCURREN LAS CONDICIONES QUE, EN SUPUESTOS ASÍ, PERMITEN EXCEPCIONALMENTE DECIDIR EL MÉRITO DE LA ACCIÓN

1. Norma acusada

“LEY 2155 DE 2021
(septiembre 14)

Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA**

[...]

ARTÍCULO 21. AMPLIACIÓN DE LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL (PAEF).

Únicamente para aquellos potenciales beneficiarios que para el periodo de cotización de marzo de 2021 hubiesen tenido un máximo de cincuenta (50) empleados, ampliése desde mayo de 2021 hasta el mes de diciembre de 2021 el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), establecido en el Decreto

Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 y 815 de 2020 y la Ley 2060 de 2020, en las mismas condiciones y términos allí previstos, salvo por las modificaciones introducidas por la presente ley.

A las solicitudes realizadas bajo el amparo de este artículo no les aplicará el límite máximo de once solicitudes contenido en los artículos 1o, 2o, 4o y 5o del Decreto Legislativo 639 de 2020. En todo caso, solo se podrá recibir una vez el aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), por cada mes.

Se entenderá por empleados los descritos en el inciso primero del párrafo 2 del artículo 3o del Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones.

A partir de la vigencia de la presente ley los aportes estatales que entrega el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), se realizarán con cargo al Presupuesto General de la Nación. El Programa continuará en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARÁGRAFO 1o. Si al momento de la postulación el potencial beneficiario cuenta con un número mayor de empleados al establecido en el presente artículo, este no perderá el acceso al PAEF. Sin embargo, no podrá ser beneficiario de aportes por un número mayor al de cincuenta (50) empleados.

PARÁGRAFO 2o. En el evento descrito en el párrafo 1 del presente artículo, la determinación de los cincuenta (50) empleados priorizará a las empleadas, cuyo aporte estatal corresponde al 50% de que trata el inciso primero del párrafo 5 del artículo 3o del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el artículo 6o de la Ley 2060 de 2020.

PARÁGRAFO 3o. En diciembre de 2021, el Gobierno nacional considerando los indicadores económicos, en especial el porcentaje de desempleo y la

disponibilidad presupuestal existente, podrá disponer mediante decreto la extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) máximo hasta el 31 de diciembre de 2022, únicamente para los potenciales beneficiarios que a marzo de 2021 cuenten con máximo 50 trabajadores.

En el evento de realizarse la extensión a que hace referencia este párrafo, el Gobierno nacional determinará el número de meses adicionales por los que se otorgará el aporte estatal, y se entenderá que aplican las demás condiciones y términos del programa establecidos en el Decreto Legislativo [639](#) de 2020, modificado por los Decretos Legislativos [677](#) y [815](#) de 2020, la Ley [2060](#) de 2020 y la presente ley."

2. Decisión

INHIBIRSE de resolver el mérito de la demanda contra el artículo 21 (parcial) de la Ley 2155 de 2021 *"Por medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"*, por las razones expuestas.

3. Síntesis de los fundamentos

La acción pública de inconstitucionalidad que dio origen a este pronunciamiento se interpuso contra el inciso primero del artículo 21 de la Ley 2155 de 2021, por supuestamente desconocer el artículo 333 de la Constitución Política. Sin embargo, durante el proceso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y una intervención ciudadana sostuvieron que la norma acusada ya se terminó de ejecutar y actualmente no produce efectos, razón por la cual, a su juicio, el asunto carece actualmente de objeto y la Sala Plena de la Corte Constitucional debe inhibirse de emitir un fallo de fondo. En vista de esta solicitud, la Sala Plena de la Corte Constitucional examinó si, en efecto, el proceso carecía actualmente de objeto y, por ende, debía proferir una decisión inhibitoria.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Corte debe inhibirse de resolver el mérito de una demanda contra una norma legal, cuando esta no se encuentre vigente y no produzca efectos jurídicos ni tenga la vocación de producirlos. Sin embargo, de manera excepcional, la Corporación puede fallar de fondo acciones públicas formuladas contra normas desprovistas de vigencia y de efectos jurídicos actuales y potenciales, si así lo impone la Constitución luego de valorar los siguientes factores: la suficiencia del plazo durante el cual la previsión legislativa estuvo en vigor; si proyectaba sus efectos jurídicos en el momento de interponerse la

demanda y; finalmente, si se observa una notoria oposición entre el texto legal acusado y la Constitución, de tal entidad que justifique un fallo retroactivo. En particular, la Sala Plena precisó que este último es el criterio determinante, pues en caso de que no concurra, un eventual fallo sobre una norma jurídica que no esté vigente y no produzca efectos jurídicos resultaría inocuo.

Con fundamento en esta doctrina, la Corporación constató, en primer lugar, **que la disposición legal cuestionada ya no está vigente ni produce efectos jurídicos**, tal como estas nociones han sido caracterizadas por la jurisprudencia constitucional.

Por una parte, el inciso 1 del artículo 21 de la Ley 2155 de 2021, demandado en este proceso ya no está vigente. Esa norma extendió la “vigencia temporal” del Plan de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) hasta el mes de diciembre de 2021 y esa fue también la fecha de vigencia final de la prescripción demandada. Es decir, para el momento del pronunciamiento de la Corte Constitucional, la previsión acusada ya no está en vigor.

Por otra parte, **se constató que el texto legal demandado no produce actualmente efectos jurídicos ni tiene la vocación de producirlos en el futuro**. Para definir si un precepto proyecta efectos jurídicos actuales, es necesario verificar si es posible que la norma “pueda aplicarse a una situación jurídica nueva, es decir, una surgida luego de su pérdida de vigencia” (Sentencia C-396 de 2019). Es verdad que el inciso 1 del artículo 21 de la Ley 2155 de 2022 generó efectos jurídicos más allá de su vigencia, por cuanto la postulación para recibir el beneficio por los meses de octubre a diciembre de 2021 podía hacerse del 3 al 10 de febrero de 2022. Esta última era la fecha límite para postularse al Plan de Apoyo al Empleo Formal. A partir de esa fecha, entonces, la norma no produce efectos jurídicos ni tiene la potencialidad de producirlos, ya que no es factible aplicarla a una situación jurídica nueva.

En vista de que la disposición demandada no está vigente ni produce ni puede producir efectos jurídicos, la Sala verificó, en segundo lugar, si concurrían los elementos que le permitieran fallar de fondo en supuestos así. Aunque comprobó que el plazo durante el cual la norma estuvo vigente y generó efectos jurídicos fue breve, lo cierto es que, al momento de interponerse la demanda, el precepto demandado ya no estaba vigente ni producía efectos jurídicos y, finalmente, lo más relevante es que no existe

una notoria oposición entre el texto legal acusado y la Constitución, de tal entidad que justifique un fallo retroactivo.

Con respecto a este último punto, **la norma acusada no reproduce ninguno de los contenidos que la Corte consideró inconstitucionales cuando revisó el PAEF**, tal como estaba regulado en los decretos legislativos 639, 677 y 815 de 2020; además, la jurisprudencia dictada acerca del PAEF nunca fundó específicamente en el artículo 333 de la Carta Política una declaratoria de inconstitucionalidad sobre la modelación del universo de beneficiarios del PAEF; igualmente, se aprecia que la regulación demandada no estuvo desprovista de fundamentos empíricos y jurídicos; por último, no hay motivos adicionales para concluir que existe una oposición notoria entre la norma demandada y el ordenamiento superior.

Por tanto, no estaban dadas las condiciones para emitir un pronunciamiento mérito, y lo procedente era entonces inhibirse.

³ Publicado en el Diario Oficial No. 51.291 del 18 de enero de 2022.