

Sentencia C-167/21

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Aplicación del principio de unidad de materia

(...) la Sala reiteró el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia, en particular cuando este se aplica a una ley anual de presupuesto. 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.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Norma que rebasa límites temporales

(...) se trata de una disposición que excede los mandatos constitucionales y orgánicos que prefiguran la ley de presupuesto como una ley de vigencia temporal limitada a un año. Tal como se expuso en la sección “El principio de unidad de materia. Aplicación a la ley anual de presupuesto” (supra) para tener por cumplido el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto debe acreditarse que la disposición demandada cumple el requisito de temporalidad de las leyes de presupuesto, es decir que sus efectos se extienden únicamente a la vigencia fiscal para la cual se aprueba la ley de presupuesto, en este caso, el año 2020. Dado que en este caso el requisito no se cumple, es ineludible concluir el desconocimiento del principio de unidad de materia.

NORMA ACUSADA-Contenido de regulación material

(...) la disposición acusada modifica un asunto sustantivo. En efecto, tal como se expuso en la sección precedente, el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 modifica el alcance del artículo 307 del CGP, para incluir dentro de los beneficiarios de la regla de plazo especial de ejecución, a las entidades del sector central y las descentralizadas por servicios condenadas al pago de sumas de dinero por prestaciones económicas de la seguridad social. Se trata entonces de la modificación a una ley de código que no puede ser efectuada mediante la ley anual de presupuesto en tanto varía las condiciones de exigibilidad de una obligación cuya fuente es una sentencia judicial, y en esa medida incide de forma directa en el alcance de los derechos reconocidos al accionante beneficiario de la condena. Todos estos contenidos exceden el contenido que la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto admiten a las leyes anuales de presupuesto.

NORMA ACUSADA-Análisis de vigencia

DEROGATORIA DE LEY-Clases/**DEROGATORIA TACITA, EXPRESA Y ORGANICA**-Distinción

SUBROGACION-Concepto

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Criterios para verificación de producción de efectos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Procendencia respecto de normas vigentes o de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Indicación precisa del objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte Constitucional es competente

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de igualdad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coherencia del debate legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad

(...) la intensidad del control depende “de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución”, ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser “más estricto el control constitucional del acto normativo” que los desarrolla, pues el “Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado.”

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Composición

PRESUPUESTO DE RENTAS-Contenido

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Contenido

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Disposiciones generales

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vigencia temporal

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Control de constitucionalidad

(...) la ley anual de presupuesto tiene un contenido prefijado en la Constitución Política y con sujeción a ella en las normas orgánicas del presupuesto, que limitan la libertad de configuración del legislador para incluir disposiciones ajenas al ejercicio presupuestal en este instrumento normativo. De ello se sigue que el estándar de control constitucional del cumplimiento del principio de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto sea calificado.

DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No se pueden incorporar normas que no guarden relación con el fin de las misma

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No debe sobrepasarse temporal, temática o finalísticamente su propia materia

CONDENA A ENTIDAD PUBLICA-Ejecución y cumplimiento

(...) la excepción prevista en el artículo 307 del CGP, aplicable a los conflictos de seguridad social que conoce la jurisdicción ordinaria laboral por remisión expresa del artículo 145 del CPTSS, solo cubre a la Nación y las entidades territoriales, el cumplimiento de las condenas por sumas de dinero impuestas a las entidades del sector central o las descentralizadas por servicios que integran el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones se rige por la regla general prevista en el artículo 305 del CGP.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento

Expediente: D-13.695

Actor: Rafael Rodríguez Mesa y otros

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019

(diciembre 27) “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2020*”.

Magistrado ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá, D. C., dos (2) de junio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el artículo 241 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Rafael Rodríguez Mesa, Heriberto Enrique Gallardo de Vivo y Kelly Yurani Barrios Sandoval presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 “[P]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2020”¹. Los demandantes señalaron que la disposición acusada vulnera los artículos 13, 44, 46, 47, 48, 53 y 158 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del 11 de mayo de 2020², el entonces Magistrado sustanciador³: (i) admitió la demanda de la referencia y ordenó: (ii) informar que los términos judiciales quedaban nuevamente suspendidos y que el cumplimiento de los siguientes ordinales estaba supeditado a que, la Sala Plena decidiera levantar la suspensión de términos; (iii) correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación para que rendiera concepto; (iv) fijar en lista por el término de 10 días para dar la oportunidad a los ciudadanos de coadyuvar la demanda o defender la norma demandada; (v) comunicar el inicio del proceso a las autoridades públicas que podrían tener interés en el resultado del proceso; y, (vi) invitar a varias universidades para que participaran dentro del proceso o para que suministraran insumos de análisis para la resolución de la controversia judicial.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda de la referencia.

¹ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13787>

² Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15362> Comunicado mediante oficio SGC 279/2020 del 13 de mayo de 2020.

³ Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

El texto de la disposición demandada

4. A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada:

“LEY No. 2008 DE 2019⁴

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 2020.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

[...]

Artículo 98. *La Nación, las entidades territoriales o cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios condenadas judicialmente al pago de sumas de dinero consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral, pagarán dichas sumas con cargo a los recursos de la seguridad social en un plazo máximo de diez (10) meses contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia, de conformidad con el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012.”*

La demanda

5. Los actores plantearon siete cargos por los que, en su concepto, el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 es inconstitucional.

Primer cargo. Violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política

6. Los demandantes afirman que el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. A su juicio, el contenido normativo demandado no tiene un vínculo directo e inmediato, ni tampoco conexidad razonable, con la temática general y la materia dominante de la ley⁵, que no es otra que el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones para la vigencia fiscal 2020. En consecuencia, el Congreso no tenía competencia para adoptar esos contenidos normativos en la ley anual de presupuesto.

7. Los demandantes señalan que la ley de presupuesto regula aspectos relacionados con la manera como el Estado obtiene recursos para el cumplimiento de sus funciones, consolidar el presupuesto nacional para su distribución conforme al Plan Nacional de Desarrollo, fijar los cómputos de los ingresos que constituyen el presupuesto de rentas y recursos de capital del tesoro nacional. Mientras que el artículo 98 demandado no regula ningún

⁴ Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre 2019

⁵ Para el efecto citaron la Sentencia C-531 de 1995.

asunto relacionado con el ingreso, o el gasto en tanto se limita a condicionar el pago de una sentencia judicial ejecutoriada en materia de seguridad social integral, al transcurso de un término de 10 meses.

8. Por último, afirman que la ley de presupuesto rige para los órganos que conforman el presupuesto general y para los recursos de la Nación asignados a empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Mientras que el artículo 98 acusado refiere a las entidades territoriales o cualquier entidad del orden central o descentralizado por servicios.

Segundo cargo. Violación del artículo 13 de la Constitución Política por discriminación injustificable respecto de la población vulnerable, por vejez, invalidez o sobrevivencia

9. Los demandantes aseguraron que la norma acusada viola el artículo 13 de la Constitución Política, pues introduce una discriminación injustificable respecto de la población vulnerable por vejez, invalidez o sobrevivencia.

10. Para sustentar su argumento, afirman que una persona afiliada al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), que dentro de un proceso ordinario laboral o contencioso administrativo laboral obtenga una sentencia condenatoria en su favor que le reconozca cualquier prestación económica del Sistema General de Pensiones, puede presentar de manera inmediata la respectiva acción ejecutiva. En contraste, con la norma acusada, una persona que se encuentre afiliada a las administradoras públicas de pensiones, como COLPENSIONES o la UGPP, o a las entidades estatales nacionales o territoriales, centralizadas o descentralizadas, tiene que esperar a que transcurra un término de 10 meses desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria para iniciar la acción ejecutiva.

11. Por lo tanto, en su opinión, la disposición acusada establece una discriminación injustificada que divide en dos clases a los afiliados al Sistema General de Pensiones: los del régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), y los del régimen de prima media con prestación definida (RPMPD), pese a que unos y otros, al ser pensionados por vejez, invalidez o por sobrevivencia, constituyen un sector vulnerable de la población (adultos mayores, inválidos, supérstites que dependían del afiliado muerto, entre los cuales hay niñas y niños y adolescentes).

Tercero, sexto y séptimo cargo. Violación de los artículos 44, 46 y 47 de la Constitución Política

12. Los cargos tercero, sexto y séptimo comparten la misma estructura argumentativa y el mismo reproche de inconstitucionalidad, en tanto acusan a la disposición demandada de afectar los derechos de grupos especialmente protegidos por la Constitución: *a)* los niños, niñas y adolescentes; *b)* las personas en condición de discapacidad; y, *c)* los adultos mayores. Según los demandantes, el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 desconoce los artículos 44, 46 y 47 de la Constitución en tanto, en lugar de ofrecer especial protección a los grupos referidos, los obliga a esperar 10 meses para que una administradora de pensiones del sector público pague las condenas por

pensiones de sobrevivientes, invalidez y vejez que le han sido impuestas en favor de niños, personas en condición de discapacidad y adultos mayores.

13. Tercer cargo. Los actores señalan que la disposición acusada viola el artículo 44 de la Constitución Política, al someter a los niños, niñas y adolescentes a una espera de 10 meses para efectivizar sus derechos. A su juicio, aunque el Estado tiene el deber de asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes, la disposición demandada afecta sus derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital, pues en muchos casos son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, como huérfanos de padre o madre, que dependían de las pensiones de sus progenitores. Igualmente se afectan sus derechos a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, el nombre, la nacionalidad, el derecho a tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

14. Los accionantes resaltan que los derechos de los niños se encuentran amparados por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),⁶ cuyo artículo 26 dispone que los Estados Parte: (i) reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social; (ii) adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional; y, (iii) que la prestaciones deben concederse cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas a su cargo, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

15. Sexto cargo. Según los accionantes, la disposición demandada vulnera los derechos de las personas de la tercera edad contenidos en el artículo 46 de la Constitución Política.⁷ A su juicio, en razón del deber estatal de proteger y brindar asistencia a las personas de la tercera edad, *“no se debe ver frustrado el pago de sus mesadas pensionales al establecer que estas sean exigibles únicamente después de 10 meses de ejecutoriada la sentencia que reconoce su derecho pensional”*. Por último, señalan que no se puede condenar a los adultos mayores que han esperado por varios años una decisión de la justicia ordinaria laboral o administrativa que resuelva sus pretensiones encaminadas a obtener la protección de sus derechos pensionales, a esperar 10 meses más para poder ejecutar la condena.

16. Séptimo cargo. Según los accionantes, la disposición acusada vulnera el derecho a la protección de las personas en condición de discapacidad consagrado en el artículo 47 de la Constitución Política, el Convenio 159 de la OIT,⁸ la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las personas con discapacidad,⁹ y la Convención

⁶ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991

⁷ Constitución Política. Artículo 46 “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

⁸ Ratificado por Colombia mediante la Ley 82 de 1988.

⁹ Aprobada por la Ley 762 de 2002

sobre los derechos de las personas con Discapacidad.¹⁰ A su juicio, es inconstitucional que las personas que han perdido más de un 50% de su capacidad laboral “a pesar de estar amparados por una protección especial que emana de la Carta Política y de instrumentos Internacionales ratificados por Colombia, tengan que esperar el término de diez (10) meses a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia que les reconoció la pensión de invalidez, luego de haber padecido un largo proceso ordinario laboral o contencioso administrativo laboral, con el fin de obtener una pensión de Invalidez”. Reiteran que el artículo acusado genera una discriminación injustificada entre los afiliados al RAIS y los afiliados a una administradora del régimen de prima media en tanto los primeros pueden ejecutar las condenas a su favor al día siguiente de expedidas, mientras los segundos deben esperar 10 meses para ejercer la acción ejecutiva.

Cuarto cargo. Desconocimiento del artículo 48 de la Constitución Política

17. Después de transcribir el artículo 48 de la Constitución Política, los accionantes reprochan la disposición acusada en los siguientes términos: “[n]osotros afirmamos que es inconstitucional el artículo atacado porque el derecho a la pensión de vejez, de invalidez y de sobrevivientes es fundamenta!, toda vez que sus beneficiarios gozan de los parámetros de un Estado Social de Derecho y de los principios cardinales de la seguridad social, que son la universalidad, la igualdad de beneficios, solidaridad y progresividad y no tienen que esperar diez (10) meses a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia, cuando tuvieron que padecer un proceso ordinario laboral o contencioso administrativo que duró varios años”.

Quinto cargo. Violación del derecho fundamental al mínimo vital consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política

18. A juicio de los accionantes, el artículo 98 demandado “afecta el derecho fundamental al mínimo vital de un afiliado al Sistema que ha estado sin pensión, es decir, sin ingresos durante años (...) al no permitir el pago oportuno de las pensiones ya que atenta contra la protección de la vida de las personas de la tercera edad, que tendrían que esperar diez meses (10) más para que las entidades de Seguridad Social, tales como COLPENSIONES, UGPP y demás entes gubernamentales, entren a definir si les pagan o no sus mesadas pensionales y el retroactivo, cuando lo hay”.

Síntesis de las intervenciones

19. Durante el trámite del presente proceso contencioso constitucional se recibieron cinco escritos de intervención.¹¹ Dos intervinientes afirmaron que algunos cargos carecen de aptitud sustantiva y, en subsidio, solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la norma; uno solicitó su exequibilidad y dos

¹⁰ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y aprobada por la Ley 1396 de 2009

¹¹ Se presentaron las siguientes intervenciones: (i) Asociación Colombiana de Ciudades Capitales; (ii) Federación Nacional de Departamentos; (iii) Federación Colombiana de Municipios; (iv) Universidad Externado de Colombia; y, (v) Colpensiones.

expusieron razones para la declaratoria de inexecutable. Como fundamento expusieron los siguientes argumentos:

Posición e intervinientes	Argumentos propuestos
<p>Ineptitud sustantiva</p> <p>Intervinientes:</p> <p>Colpensiones</p> <p>Federación Nacional de Departamentos</p>	<p>Los cargos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo no cumplen la carga argumentativa necesaria para generar un pronunciamiento de fondo.</p> <p>Contrario a lo afirmado por los accionantes, la disposición demandada ofrece un plazo máximo para el pago de condenas de seguridad social, no permite a las entidades optar por el no pago de las sentencias, ni desconocer derechos fundamentales.</p> <p>Los cargos se fundamentan en apreciaciones subjetivas que no se derivan del tenor de la disposición demandada, pues la norma no modifica, extingue, ni sustituye la decisión judicial que reconoce el derecho. Por el contrario, prevé un término prudencial para que las entidades realicen las gestiones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la decisión sin que se generen gastos adicionales que afecten los recursos de la seguridad social.</p>
<p>Exequibilidad</p> <p>Intervinientes:</p> <p>Asociación Colombiana de Ciudades Capitales</p> <p>Federación Nacional de Departamentos</p> <p>Colpensiones</p>	<p>1. Existe unidad de materia y se cumple con los requisitos de conexidad temática, teleológica, causal y sistemática. La norma está relacionada con el presupuesto de rentas de la Nación y el presupuesto de las entidades territoriales. La Ley 2008 de 2019 tiene un contenido puramente instrumental y su finalidad es permitir la adecuada ejecución del presupuesto en condiciones de sostenibilidad fiscal; la disposición acusada establece medidas en concordancia con otras disposiciones de la misma ley, específicamente con los artículos 45 y 88 que se refieren a las partidas con cargo a los recursos de la seguridad social. Además, cumple el requisito de temporalidad ya que la norma demandada respeta el principio de anualidad que rige el sistema presupuestal.</p> <p>2. No se vulnera el derecho a la igualdad, pues la medida y el fin que persigue no están constitucionalmente prohibidos, por el contrario, desarrollan los artículos 307 del Código General del Proceso y 192 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA, por lo que no se está modificando un contenido normativo permanente a través de una norma transitoria. La medida contempla un mecanismo idóneo para que las entidades estatales organicen y cumplan con el presupuesto decretado, en</p>

	<p>cuanto busca garantizar intereses superiores como la sostenibilidad fiscal y el equilibrio financiero del sistema pensional.</p> <p>3. No se desconoce el derecho a la seguridad social, ni al mínimo vital de niños, niñas y adolescentes, adultos mayores o personas discapacitadas, ya que lo que hace el artículo demandado es conceder un plazo máximo para el pago de condenas judiciales que permite a las entidades organizar su presupuesto, pero no elimina la obligación que tienen estas de cumplir con el pago de las prestaciones de seguridad social.</p>
<p>Inexequibilidad</p> <p>Intervinientes:</p> <p>Federación Colombiana de Municipios</p> <p>Universidad Externado de Colombia</p>	<p>1. <i>Violación del principio de unidad de materia.</i> Si bien la disposición trata asuntos presupuestales relacionados con ingresos y gastos públicos que hacen parte de los gastos establecidos en la ley del presupuesto nacional, los efectos del artículo 98 acusado recaen también en entidades diferentes a las del orden nacional.</p> <p>No existe conexidad con los motivos que dieron origen a la ley, tampoco hay identidad en cuanto a sus fines, ni existe relación alguna entre la norma y el conjunto de la Ley 2008 de 2019, cuyo objeto debe responder a los términos del artículo 347 de la Constitución.</p> <p>La norma excede los límites temporales de vigencia de la ley, tiene vocación de permanencia en relación con el reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p>2. Se genera una afectación al beneficiario de la condena contra el Estado al permitir que dichas administradoras tengan argumentos para no pagar efectivamente el derecho reconocido, ya sea por aplicación directa de la disposición demandada o por efecto de la demora en el giro de los recursos por parte de la entidad condenada. La falta de planeación fiscal al interior del Estado no debe ser excusa para desconocer derechos reconocidos en providencias judiciales que son de inmediato cumplimiento. En muchos casos esta prestación económica es el único medio de subsistencia del demandante y su familia.</p> <p>3. Vulneración del principio de igualdad de todas las personas de la tercera edad, niños, personas en situación de discapacidad; el derecho al mínimo vital, la dignidad humana, y la "<i>especial protección</i>" de quienes potencialmente se verían gravemente afectados por la extensión del tiempo que tienen las entidades</p>

	<p>para pagar las prestaciones del Sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p>4. Violación al derecho fundamental a obtener una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes dignas, conforme el principio de progresividad y no regresividad. La disposición implica un retroceso en la protección de los derechos, de forma que se presume inconstitucional. Vulnera el principio de oportunidad en la prestación de los servicios de la seguridad social desarrollado en la jurisprudencia constitucional.</p>
--	---

Concepto de la Procuradora General de la Nación

20. El 22 de enero de 2021, la Señora Procuradora General de la Nación manifestó su apoyo a la declaratoria de inexecutable del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019, por violación del principio de unidad de materia. Para el efecto propuso los siguientes argumentos:

21. Señaló que si bien el precepto demandado cumple con algunos criterios de conexidad en tanto: (i) regula un aspecto relacionado con el manejo de recursos de la seguridad social (pago de condenas) y, (ii) los recursos de las transferencias corrientes por concepto de previsión y seguridad social pueden considerarse como parte de los gastos establecidos en las leyes de presupuesto de gasto y apropiaciones, lo cierto es que infringe el principio de unidad de materia al incumplir el requisito de temporalidad. En opinión del Ministerio Público, la norma tiene vocación de permanencia en el tiempo en tanto modifica la regla de ejecución de las providencias judiciales del Código General del Proceso (artículos 305 y 307) más allá de la vigencia 2020.

22. El Ministerio Público adujo que, sin perjuicio de las competencias propias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, algunas demandas dirigidas contra entidades públicas que prestan servicios de seguridad social pueden ser tramitadas ante la jurisdicción ordinaria laboral, en consecuencia, estar sometidas a lo dispuesto en el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, y de manera supletoria al Código General del Proceso. Así, la norma demandada modifica el término procesal para que los titulares de las sentencias condenatorias relacionadas con la seguridad social puedan iniciar la ejecución de las condenas dictadas en su favor, contra las entidades descentralizadas por servicios, pues estas habían sido excluidas de la regla especial contenida en el artículo 307 del CGP, y en consecuencia les era aplicable la regla general dispuesta en el artículo 305 del CGP. Manifestó que al configurarse la violación al principio de unidad de materia no sería pertinente examinar los demás cargos de la demanda.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

23. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir de

manera definitiva sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos contra las leyes, bien sea por vicios materiales o por vicios de procedimiento en su formación. Dado que una eventual declaratoria de inexecuibilidad tiene por efecto sustraer la disposición demandada del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la activación de la competencia de la Corte supone que los preceptos jurídicos sometidos a su conocimiento estén vigentes o produzcan efectos¹². Así, la verificación de la vigencia y efectos de la disposición demandada constituye una etapa previa e ineludible del control de constitucionalidad en los eventos en que existe una duda razonable al respecto.¹³

24. La vigencia de una ley comienza, por regla general, con su promulgación, salvo que el propio legislador decida que sus efectos se darán bajo alguna condición o plazo. La ley pierde vigencia cuando es derogada de forma expresa o tácita, cuando se cumple la condición o el plazo que la misma ley previó para su vigencia,¹⁴ por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía,¹⁵ o bien cuando la Corte Constitucional declara su inexecuibilidad como resultado de una acción pública de inconstitucionalidad.

25. La derogatoria de una ley, según lo ha explicado la jurisprudencia, puede ser expresa, tácita o integral. Es *expresa* cuando la nueva ley advierte explícitamente en su texto que deroga una u otras leyes anteriores.¹⁶ Es *tácita* cuando la nueva ley, sin señalar en su texto, resulta claramente incompatible con una ley anterior. La derogatoria es *integral* cuando el legislador regula íntegramente la materia a la cual se refiere la ley anterior, de modo que, aunque no existe contradicción aparente entre una y otra ley, su contenido queda enteramente subsumido en las nuevas reglas que ésta instaure.¹⁷ Por último, la Corte ha considerado a la *subrogación* como una modalidad de la derogatoria definida como la sustitución de una norma por otra posterior de igual jerarquía y similar o idéntico contenido.¹⁸

26. En uno o en otro caso, ya sea que la ley esté derogada, que haya sido declarada inexecutable por la Corte, que se haya cumplido su plazo o condición

¹² En la Sentencia C-215 de 2017, reiterada en la Sentencia C-450 de 2020, la Corte insistió en que “La jurisprudencia constitucional ha establecido que una condición indispensable para emitir fallos de mérito frente a las demandas de inconstitucionalidad es que los actos sometidos a control estén vigentes, o no lo estén, pero produzcan efectos o tengan vocación de producirlos”.

¹³ En la Sentencia C-898 de 2001 la Corte Constitucional señaló que “[c]uando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control, vgr., cuáles son las normas vigentes o que, a pesar de haber sido derogadas, pueden seguir produciendo efectos jurídicos, respecto de las cuales debe hacerse un juicio de inconstitucionalidad”.

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2019.

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional C-350 de 1994 según la cual “Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida. En efecto, si hallara executable la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexecutable, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase”

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional C-668 de 2008.

¹⁷ La derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores todo aquello que no contradiga las disposiciones de la nueva ley, lo que hace necesario un análisis comparativo entre ambas leyes que permita determinar si la derogatoria es total o parcial. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-353 de 2015 y C-192 de 2017.

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-019 de 2015.

o agotado su contenido normativo, no tiene sentido efectuar un pronunciamiento de fondo respecto de una norma que ha desaparecido del ordenamiento y que, además, no produce efectos jurídicos. Así, lo procedente sería una decisión inhibitoria, en tanto no resulta lógico retirar del ordenamiento jurídico lo que no existe.¹⁹ Sin embargo, la Corte ha considerado que la conclusión antes reseñada no tiene carácter absoluto y ha señalado tres situaciones específicas respecto de las cuales podría la Corte efectuar un pronunciamiento de fondo.

27. En primer lugar, en aquellos eventos en los que las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda, y dejaron de regir en el curso del juicio de constitucionalidad. Se trata del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*,²⁰ conforme al cual, la pérdida de vigencia de la norma acusada no priva necesariamente al juez constitucional de la posibilidad de emitir un fallo de fondo.²¹ En segundo lugar, puede suceder de manera excepcional, que una ley derogada siga produciendo efectos jurídicos en el ordenamiento²². En tercer lugar, que la norma pueda llegar a producirlos en un futuro²³. En estos casos, la Corte ha admitido la posibilidad de pronunciarse sobre tales disposiciones derogadas que siguen produciendo efectos o que pueden llegar producirlos en un futuro.

28. El principio constitucional de anualidad presupuestal previsto en los artículos 346, 347, 348 y 349 de la Constitución Política implica que la ley de presupuesto tiene vigencia temporal definida de un año.²⁴ Por lo tanto, la Ley 2008 de 2019 “*Por 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 2020*”, en la que se inserta la disposición demandada, perdió vigencia el 31 de diciembre de 2020.

29. En consecuencia, la Corte Constitucional conservará la competencia para pronunciarse de fondo sobre la demanda promovida contra el artículo 98 referido si constata que la disposición, aun cuando carece de vigencia, sigue produciendo efectos.

30. El artículo 98 acusado dispone un término de 10 meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, para que la Nación, las entidades territoriales o cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios, que hubiese sido condenada judicialmente, efectúe el pago de sumas de dinero como consecuencia del reconocimiento de prestaciones del Sistema

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-541 de 1993; C-992 de 2001, C-1115 de 2001, C-803 de 2003, C-070 de 2009.

²¹ En la Sentencia C-1115 de 2001, reiterada en la Sentencia C-502 de 2012, la Corte señaló que “*si no se entendiera que la Corte mantiene su competencia cuando las disposiciones transitorias han sido demandadas antes de la expiración de su término, de ordinario una serie de leyes y normas quedarían por fuera del control constitucional, pues todas aquellas cuya vigencia fuera menor al tiempo que dura el trámite del proceso en la Corte Constitucional, resultarían ajenas a revisión por tal razón. Posibilidad que repugna a la intención del constituyente y a la noción misma de Estado de Derecho que acoge nuestra Carta Fundamental*”.

²² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2019.

²³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-143 de 2018, C-044 de 2018, C-668 de 2014, C-019 de 2015, C-192 de 2017 y C-085 de 2019.

²⁴ Conforme lo dispone el artículo 346 de la Constitución Política, el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Por su parte, el Decreto 111 de 1996 (compilatorio de normas orgánicas del presupuesto), prevé que la ley de presupuesto rige únicamente para el año fiscal respectivo.

de Seguridad Social Integral. Dado que la vigencia de la Ley 2008 de 2019 inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de 2020, es plausible interpretar que una sentencia que haya cobrado ejecutoria el 1 de diciembre de 2020 estaría amparada por los efectos del artículo 98 demandado, de forma que su pago podría efectuarse hasta el 1 de octubre de 2021. Así, en razón a que los efectos de la norma pueden extenderse más allá de su vigencia la Corte conserva la competencia para pronunciarse de fondo sobre su exequibilidad.

Cuestión previa. Aptitud sustantiva de la demanda

31. La Federación Nacional de Departamentos y Colpensiones cuestionaron la aptitud sustantiva de los cargos segundo a séptimo de la demanda. Básicamente señalaron que estos se basan en interpretaciones personales de los accionantes y no en el contenido normativo de la disposición. En consecuencia, solicitaron a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento al respecto. Por otra parte, ningún interviniente cuestionó la aptitud sustantiva del primer cargo formulado por desconocimiento del principio de unidad de materia. En particular, el Ministerio Público, la Universidad Externado de Colombia y la Federación Nacional de Municipios solicitaron la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada con fundamento en este cargo. Así, la Sala Plena evaluará únicamente la aptitud sustantiva de los cargos segundo a séptimo de la demanda, en tanto son aquellos respecto de los cuales existe controversia en este punto.

32. Para comenzar el análisis, la Sala advierte que, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad.²⁵ El ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe precisar: el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. En cuanto al *concepto de la violación* se exige al actor asumir cargas argumentativas mínimas con el propósito de (i) evitar que la Corte establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, lo cual la convertiría en juez y parte del trámite y generaría una intromisión desproporcionada en las funciones propias del Congreso de la República; (ii) evitar que, en ausencia de razones comprensibles que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, se profiera un fallo inhibitorio que frustre el objeto de la acción; y, (iii) propiciar un amplio debate participativo.

33. La jurisprudencia ha sido constante²⁶ en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser (i) **claros**, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la

²⁵ “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

²⁶ *Cfr.* entre otros, Corte Constitucional Auto 288 de 2001 y Sentencias C-1052 de 2001; C-568 de 2004; C-980 de 2005; C-345 de 2019.

sustentan; *(ii)* **ciertos**, pues la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; *(iii)* **específicos**, en la medida en que el ciudadano precise la manera como la norma acusada vulnera la Constitución y formule al menos un cargo concreto; *(iv)* **pertinentes**, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta con la norma legal acusada; y, *(v)* **suficientes**, por cuanto el demandante debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y estos deben generar alguna duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

34. En adición, según la jurisprudencia constitucional, la formulación de un cargo de inconstitucionalidad que pueda ser analizado por la Corte a la luz del juicio integrado de igualdad exige una carga argumentativa calificada. En concreto, en la demanda se debe señalar como mínimo: *(i)* el *tertium comparationis* -personas, elementos, hechos o situaciones comparables- sobre los que la norma acusada establece un trato diferenciado;²⁷ *(ii)* el criterio de comparación, esto es, el elemento que los hace asimilables y exige un tratamiento igualitario en la ley; y, *(iii)* la exposición de las razones por las cuales la disposición introduce un tratamiento diferenciado injustificado en términos constitucionales.²⁸ Los argumentos deben orientarse a demostrar que, a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, del artículo 13 de la Constitución se desprende una obligación para el legislador de proporcionar el mismo trato a los grupos comparados.²⁹

35. Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y constituye una de las herramientas más importantes en la defensa y garantía de la supremacía de la Constitución y un derecho político del cual es titular todo ciudadano en ejercicio, razón por la cual la Corte ha explicado que la evaluación de los requisitos mencionados debe efectuarse con base en el principio *pro actione*, y que estas condiciones no son formalidades, sino herramientas para verificar si la demanda genera un auténtico problema de constitucionalidad. Corresponde entonces a la Sala analizar si los cargos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo cumplen los requisitos que habilitan el juicio de constitucionalidad.

Ineptitud del segundo cargo

36. La Sala considera que el segundo cargo, formulado por la presunta violación del artículo 13 de la Constitución Política incumple los requisitos de certeza y suficiencia. Sumado a lo anterior, la Sala encuentra que el cargo tampoco cumple la carga argumentativa especial que la Corte ha señalado en relación con los reproches formulados por desconocimiento del principio de igualdad.

37. La Sala observa que en la formulación del cargo los demandantes se limitaron a transcribir el artículo 13 de la Constitución Política, para luego afirmar que la disposición demandada impone un trato diferenciado

²⁷ Sobre el carácter relacional de la igualdad, Cfr. entre otras las sentencias: T-530 de 1997; C-1112 de 2000 y C-090 de 2001.

²⁸ Cfr. Corte Constitucional C-099 de 2013; C-635 de 2012 y C-631 de 2011, entre otras.

²⁹ Cfr. Corte Constitucional C-1052 de 2004.

injustificado entre los afiliados al RAIS y los afiliados al RPM en tanto los primeros pueden ejercer de forma inmediata la acción ejecutiva para el cumplimiento de las sentencias a su favor, mientras que los segundos deberán esperar 10 meses para perseguir el cumplimiento judicial de su condena. Sin embargo, no ofrecen ninguna razón de naturaleza constitucional para concluir que tal tratamiento diferenciado contradice el principio de igualdad.

38. Así, el cargo formulado carece de *certeza*, en tanto se basa en una interpretación personal del demandante sobre el alcance de la disposición acusada, que desconoce el tenor literal de la ley. En efecto, el precepto demandado dispone que “*La Nación, las entidades territoriales o cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios*” pagarán las sumas de dinero a las que hayan sido condenadas como consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral, “*en un plazo máximo de diez (10) meses contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia, de conformidad con el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012.*” (Subrayas fuera del texto original). De esto no se sigue que las autoridades a quienes se dirige la disposición estén habilitadas para pagar únicamente cuando hayan vencido los 10 meses de plazo referidos. Se les exige pagar dentro del plazo de diez meses según lo previsto en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012.

39. En adición, el cargo incumple el requisito de *suficiencia* pues no ofrece razones constitucionales que susciten una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada. La sola acusación de que la norma demandada comprende un trato diferenciado injustificado no es suficiente para generar un juicio de igualdad. Los demandantes no expusieron una sola razón de naturaleza constitucional para fundamentar su reproche, no señalaron por qué resulta irrazonable el tratamiento que ofrece la disposición demandada en relación con los afiliados del RPM.

40. Adicionalmente, la demanda no satisface la carga que exige la jurisprudencia constitucional cuando se proponen cargos por la vulneración del principio de igualdad. En concreto, aunque los demandantes señalan que los grupos comparables son los afiliados al RPM y los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad, en su calidad de participantes del sistema general de pensiones, no se ocupan de explicar por qué, a pesar de pertenecer a regímenes diferentes, su tratamiento debe ser igual para los efectos previstos en la disposición demandada. En consecuencia, no es posible extraer de la demanda una razón que permita sospechar la existencia de una afectación *prima facie* del derecho a la igualdad. Además, la demanda no propone razones para afirmar que por qué el supuesto trato diferenciado sería irrazonable o desproporcionado.

41. En consecuencia, la Sala se abstendrá de pronunciarse de fondo sobre el cargo propuesto por el presunto desconocimiento del principio de igualdad.

Ineptitud de los cargos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo

42. Los cargos tercero, sexto y séptimo carecen de especificidad, certeza y suficiencia. En efecto, salvo la afirmación de los demandantes, los cargos no

proponen razones *específicas* para afirmar que la disposición demandada vulnera el derecho a la seguridad social, al mínimo vital o los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las personas en condición de discapacidad y los adultos mayores como beneficiarios de las prestaciones sociales de la seguridad social al establecer un plazo máximo de 10 meses para el pago de condenas judiciales por prestaciones económicas de la seguridad social. Por otro lado, los cargos carecen de *certeza* porque, como ya se explicó, se dirigen contra una regla que no se sigue de la interpretación razonable de la disposición demandada.

43. Por último, los cargos no son *suficientes* para generar una duda mínima de constitucionalidad. Los demandantes se limitan a señalar que, a su juicio, la disposición demandada vulnera los artículos 44, 46, 47, 48 y 53 sin explicar cómo ocurre la supuesta vulneración. En efecto, la demanda no ofrece a la Corte razones que generen una sospecha, ni siquiera mínima, sobre la aparente violación de los mandatos contenidos en los artículos constitucionales reseñados, pues no explican cómo es que la determinación de un plazo máximo de 10 meses para el pago de una condena judicial en materia pensional desconoce los deberes que la Constitución impone en relación con la garantía de la seguridad social, el mínimo vital o de la especial protección de los niños, las personas en condición de discapacidad y los adultos mayores. Pareciera que los accionantes asumen que de estos mandatos se sigue un deber de pago automático de condenas judiciales por prestaciones económicas del sistema de pensiones que beneficien a estos grupos, sin que en manera alguna se explique cómo llegan a tal conclusión.

44. En síntesis, si bien en su momento se admitió la demanda, por considerar el Magistrado sustanciador que, *prima facie*, los cargos cumplían las exigencias previstas en el Decreto 2067 de 1991 para un pronunciamiento de fondo, analizados los cargos segundo a séptimo la Sala encuentra que los cargos carecen de la aptitud necesaria para suscitar un pronunciamiento constitucional. Lo anterior, por cuanto los demandantes se limitaron a reiterar para cada uno de los cargos que el hecho de fijar un plazo de 10 meses para el pago de condenas judiciales, luego de haber esperado un largo proceso judicial ordinario, resulta violatorio de varios mandatos constitucionales, sin ofrecer mayores explicaciones ni exponer todos los elementos de juicio que permitan generar una sospecha mínima de constitucionalidad al respecto.

45. En consecuencia, la Sala se abstendrá de resolver de fondo los reproches propuestos por los accionantes en los cargos segundo a séptimo de la demanda de la referencia.

46. Para la Sala, la demanda cumple únicamente los requisitos exigidos en la ley y en la jurisprudencia respecto del primer cargo, que por lo demás no fue objeto de reparo alguno por parte de los intervinientes, en virtud del cual los demandantes afirman que el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política puesto que, a su juicio, el contenido normativo demandado no tiene un vínculo directo e inmediato, ni tampoco conexidad razonable, con la temática general y la materia dominante de la ley, que no es

otra que el presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones para la vigencia fiscal 2020.

Problema jurídico y ruta de solución

47. En el marco antes referido, corresponde a la Corte definir dos problemas jurídicos, en el siguiente orden:

¿ El artículo 98 la Ley 2008 de 2019 desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, al incluir en una ley anual de presupuesto una norma que fija un plazo máximo de 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, para que la Nación, las entidades territoriales o cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios, paguen las sumas de dinero a las que hayan sido condenadas judicialmente como consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral?

48. Para resolver este problema, la Sala: (i) reiterará el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia, aplicado en particular a las leyes anuales de presupuesto; y (ii) delimitará el contenido y alcance de la disposición demandada; para luego (iii) solucionar el cargo concreto.

El principio de unidad de materia. Aplicación a la ley anual de presupuesto

49. El principio de unidad de materia encuentra soporte normativo en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. El primero prevé que “*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*”. Por su parte, el artículo 169 de la Constitución, dispone que “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)*”. La jurisprudencia constitucional ha caracterizado el principio de unidad de materia como un instrumento de transparencia y racionalidad del proceso legislativo, que materializa el principio democrático³⁰ y el principio de seguridad jurídica.³¹

50. En los pronunciamientos más recientes,³² esta Corte ha reiterado que la exigencia de coherencia material del proceso de aprobación legislativa se

³⁰ Cfr., Sentencia C-809 de 2007. En esta providencia, citando la Sentencia C-501 de 2001, se recordó que: “*el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento*”. A su turno, en la Sentencia C-015 de 2016, citando la Sentencia C-714 de 2008, se añadió que “*La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca 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. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere*”.

³¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-400 de 2010, C-133 de 2012 y C-015 de 2016, reiteradas en la Sentencia C-507 de 2020.

³² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2020.

dirige a garantizar que los debates que ocurren en el Congreso de la República como instancia de representación democrática, se enfoquen en materias acotadas y definidas desde el inicio del proceso legislativo, que sean objeto de un proceso deliberativo racional propio del debate democrático. Así, el Constituyente instituyó el principio de unidad de materia para evitar que el proceso legislativo se vea frustrado por la dispersión, incongruencia o incoherencia temática que podrían derivarse de la inclusión de asuntos inconexos en el mismo proyecto de ley.

51. En la Sentencia C-507 de 2020, la Corte reiteró que el principio de unidad de materia exige del proceso legislativo un mínimo de coherencia y congruencia, en virtud de la cual los enunciados contenidos en un proyecto de ley, introducidos al inicio del trámite legislativo o en el transcurso de aquel,³³ tengan conexión con la materia principal del proyecto. De manera que las disposiciones extrañas e inconexas deben ser declaradas inexecutable por configurar un auténtico vicio material.³⁴

52. El principio de unidad de materia se relaciona de forma estrecha con el principio democrático, y no debe ser entendido como una limitación inflexible al proceso dialógico que caracteriza el debate legislativo en una democracia liberal.³⁵ Así, en atención al amplio margen de configuración legislativa, el ejercicio del control de constitucionalidad encaminado a verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia se caracteriza por ser flexible.³⁶ Su aplicación debe fundarse en criterios de razonabilidad y objetividad, para lo cual el juez está facultado para revisar, entre otras fuentes

³³ Cfr., Sentencia C-992 de 2001. “Ha señalado la Corte, por otra parte, que la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate. Así, los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad objetiva con los contenidos de ésta”.

³⁴ Cfr. Sentencia C-551 de 2003 reiterada en la Sentencia C-084 de 2018, la Corte explicó que si bien hay una distinción general entre el control formal y el control material encomendado a la Corte, también hay una categoría intermedia de vicios procedimentales con implicaciones en el contenido material de la norma pues “excepcionalmente, es posible evaluar en el control formal el contenido de una ley o de un proyecto de ley, no para realizar un juicio de contradicción respecto de lo previsto en la Carta, sino para establecer si los asuntos que una o varias disposiciones tratan son respetuosos (i) de los parámetros de conformación temática previstos en el artículo 158 de la Constitución, referentes al principio de la unidad de materia; (ii) de las reglas especiales de trámite que se consagran frente determinados tipos de leyes, como ocurre, por ejemplo, con las leyes estatutarias o las leyes orgánicas; y (iii) de ciertos condicionamientos preceptivos que anteceden a la realización del procedimiento legislativo, tal como sucede con el deber de agotar la consulta previa”.

³⁵ En la Sentencia C-438 de 2019, la Corte reiteró su precedente en relación con la intensidad del juicio de constitucionalidad relativo al cumplimiento del principio de unidad de materia y concluyó: “Por eso, sin desatender el propósito perseguido por el principio de unidad de materia -evitar las incongruencias normativas en las leyes-, la hermenéutica constitucional ha dejado sentado que el mismo no puede interpretarse en sentido estricto, rígido o absoluto, al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Según esta Corporación, una interpretación restrictiva del citado principio implicaría desbordar su verdadera finalidad, produciendo un efecto contrario al pretendido, en cuanto terminaría por anular el principio democrático, convirtiéndose en una camisa de fuerza para el Congreso que obstaculiza la actividad legislativa hasta el punto de hacerla caótica e incluso nugatoria. // Bajo ese entendido, frente al contenido del principio de unidad de materia, lo que cabe es una interpretación razonable y proporcional que permita establecer con claridad si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, pues lo que de aquél se predica es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”. (Subrayas fuera del texto original)

³⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1057 de 2005, C-400 de 2010 y C-015 de 2016.

que considere pertinentes, los antecedentes legislativos³⁷ o el título de la ley³⁸ a fin de identificar el núcleo de la ley *-conexidad temática-* y la finalidad perseguida por el legislador con la expedición de la norma *-conexidad teleológica-*³⁹. Con el mismo propósito, el juez puede realizar una lectura integral de la norma *-conexidad sistemática-*, bajo el supuesto de que aquella constituye un todo, en principio ordenado. Además, puede revisar que las razones que dieron nacimiento a la ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos *-conexidad causal-*, esto es, que cada disposición, leída por separado, sirva al mismo propósito general buscado por la ley.⁴⁰ Finalmente, es posible verificar si los efectos de la disposición demandada coinciden con los efectos esperados de la ley *-conexidad consecuencial-*.⁴¹

53. Además, la jurisprudencia temprana de la Corte Constitucional ya había establecido que, entre más definido se encuentre un concepto o una institución por la Constitución Política, menor será la libertad de configuración del legislador, como consecuencia de lo cual, más estricto debe ser el control judicial de constitucionalidad.⁴² Así, cuando el Constituyente ha limitado el margen de configuración del legislador, mediante la introducción más o menos completa de los elementos estructurales de un concepto o una institución, el control que debe adelantar el juez constitucional se hace más estricto. En contraste, *“cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador”*⁴³.

54. Esto significa que la intensidad del control depende *“de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución”*, ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser *“más estricto el control constitucional del acto normativo”* que los desarrolla, pues el *“Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado.”*⁴⁴

³⁷ Ello a través del estudio de, por ejemplo, las exposiciones de motivos o los debates en el seno del Congreso.

³⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2016. Citando la Sentencia C-714 de 2001, advirtió que: *“El principio de unidad de materia no busca dificultar el trabajo legislativo, fragmentando la regulación de materias sobre la base de la independencia absoluta de estas, por no referirse exactamente a un mismo eje temático, sino que, por el contrario, lo que persigue, como ya se ha observado, es que razonablemente y desde un punto de vista objetivo, pueda establecerse una relación entre las diferentes disposiciones que conforman un cuerpo normativo, y entre estas y el título de la ley”*. (Subrayas fuera de texto).

³⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2016 reiterada en la Sentencia C-507 de 2020.

⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-933 de 2014. Sobre esto último, se advirtió en esa providencia que *“[l]a conexidad causal, hace referencia a “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”*.

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2006. *“A este respecto es fundamental recordar que una de las modalidades de conexidad teleológica es la conexidad de tipo consecuencial. En este sentido, la Corte ha señalado que respeta el principio de unidad de materia “la conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley”*.

⁴² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-081 de 1996.

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-081 de 1996, fundamento jurídico No 4.

55. Así, el control constitucional para determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia se cualifica cuando se aplica a leyes cuyo contenido ha sido prefijado por la Constitución Política, como ocurre precisamente con las leyes orgánicas -de Presupuesto (artículos 151 y 352), de Planeación (artículos 151 y 342), del Congreso (artículos 150.20 y 151), de ordenamiento territorial (art. 288), del sistema general de participaciones (art. 357) o del sistema general de regalías (art. 361)⁴⁵-, o bien con las leyes anual de presupuesto y las leyes bianuales de regalías. De manera concreta, los artículos 346 a 351 de la Constitución Política limitan con claridad la libertad de configuración del legislador en relación con el contenido y el proceso de aprobación de las leyes anuales de presupuesto.

56. El artículo 345 define el principio de legalidad del gasto y lo relaciona con el contenido de la ley anual de presupuesto al disponer que *“en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos”*. Así, la Constitución define que la ley anual de presupuesto está integrada por el presupuesto de rentas y el presupuesto de gastos, cada uno de los cuales tiene precisas limitaciones constitucionales. En efecto, el artículo 346 delimita el contenido de la ley anual de presupuesto en lo relativo al gasto cuando prevé que *“en la Ley de Apropriaciones 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”*. A su turno, el artículo 347 limita el gasto al exigir su correlación con el presupuesto de rentas y los artículos 349 y 351 limitan la posibilidad de que el Congreso aumente las partidas del presupuesto de gastos, el cómputo de las rentas, los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro a la aprobación previa del ministro del ramo. Entretanto, el artículo 350 consagra un mandato expreso para que dentro de la ley de presupuesto se incluya el componente del gasto público social, define los criterios para su distribución territorial y prohíbe su disminución porcentual en relación con el gasto total aprobado en la ley en relación con el año anterior. Por último, el artículo 352 sujeta el proceso de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto general de la Nación a lo que al respecto prevea la Ley Orgánica de Presupuesto.

57. Por su parte, las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011, todas las cuales conforman actualmente las normas orgánicas de presupuesto en los términos de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, completan el marco regulatorio que informan la conformación de las leyes anuales de presupuesto.

58. De acuerdo con su Ley Orgánica, el Presupuesto General de la Nación, está conformado por: a) el presupuesto de rentas; b) el presupuesto de gastos; y, c) las disposiciones generales.

⁴⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-483 de 2020.

59. El *presupuesto de rentas* contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación;⁴⁶ de las contribuciones parafiscales⁴⁷ cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los fondos especiales,⁴⁸ de los recursos de capital⁴⁹ y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional⁵⁰ (Ley 225/95, art. 1).

60. El *presupuesto de gastos* o ley de apropiaciones, constituye no sólo un estimativo sino también una autorización, y él debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (C. Pol.: Art. 347 y Ley 5 de 1992: Art. 211). De conformidad con la ley orgánica (Ley 179/94: art. 16) el presupuesto de gastos está compuesto por: a) los gastos de funcionamiento; b) del servicio de la deuda pública; y, c) de los gastos de inversión. Además, y en virtud del principio presupuestal de especialización, se establece que cada uno de estos gastos deberá presentarse clasificado en diferentes secciones que corresponden a: la Rama Legislativa, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral. La Rama Ejecutiva tiene una sección por cada ministerio, departamento administrativo, establecimiento público y la Policía Nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 350 de la Constitución, en el presupuesto de gastos también debe incluirse un componente denominado “gasto público social”, el que está integrado por las partidas de esta naturaleza, de acuerdo con la definición que establece la ley orgánica. Finalmente, como por mandato constitucional la ley de presupuesto es adjetiva, no se pueden incluir partidas en el presupuesto que no obedezcan a un fundamento constitucional. En tal virtud, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución, 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 deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, por lo que, a su vez, en la ley orgánica se establece que en el Presupuesto de Gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan: a créditos judicialmente reconocidos; a gastos decretados conforme a la ley; las destinadas a dar

⁴⁶ Los ingresos corrientes se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros comprenden los impuestos directos e indirectos, y los segundos comprenden las tasas y las multas (Ley 179/94: arts. 55, 67 y 71).

⁴⁷ Definidas en la Ley 225 de 1995, como los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hace en la forma exclusivamente dispuesta en la ley que los crea y se destina solo al objeto en ella previsto, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

⁴⁸ De conformidad con la ley orgánica de presupuesto, constituyen fondos especiales el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por la ley. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2002.

⁴⁹ De conformidad con la ley orgánica de presupuesto, comprenden los recursos del balance; los recursos de crédito externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República; los rendimientos financieros; el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera; las donaciones; el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorgan; y, las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

⁵⁰ Excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución, que fueren aprobadas por el Congreso de la República; y, a las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública. Así, ningún gasto público podrá hacerse sin haberse decretado por el Congreso y tampoco podrá transferirse crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto.

61. *Las disposiciones generales*, según la ley orgánica, son aquellas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89: art. 7-c).

62. Todo lo anterior significa que el contenido de una ley de presupuesto, prefijado por la Constitución Política y la Ley Orgánica respectiva, se refiere exclusivamente a: (i) fijar los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación según el detalle del presupuesto de rentas y recursos de capital previsto para cada año, esto es, para cada vigencia fiscal que va desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre; (ii) apropiar el valor requerido para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal de cada año según el detalle que en la misma se contempla; en tal caso, las apropiaciones que se incluyen en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades destinatarios del sistema presupuestal y expiran el 31 de diciembre de cada año, razón por la cual, la ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, debe tener un componente denominado gasto público social que agrupa las partidas de tal naturaleza, según la definición hecha por la ley orgánica de presupuesto, y, no puede incluir 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, puesto que no puede aceptarse que la ley que ordena un gasto sea precisamente la misma ley de Presupuesto; finalmente, la ley anual de presupuesto debe (iii) adoptar las disposiciones generales complementarias de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación (contenida en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 819 de 2003, 1473 de 2011 y demás normas de carácter orgánico), que deben aplicarse en armonía con ésta para la ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal. Estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto.

63. En el mismo sentido, tales normas orgánicas enuncian y definen los principios del sistema presupuestal, que son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis. Para el caso que nos ocupa, es preciso detenerse en la definición de los principios de anualidad y unidad de caja, definidos en los artículos 14 y 16 del Decreto 111 de 1996, compilatorio de las Leyes Orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995,⁵¹ en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”

“ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.”

64. Las normas transcritas dan cuenta de que las disposiciones incluidas en la ley anual de presupuesto tienen un alcance temporal definido, y deben ser instrumentales para el cumplimiento efectivo del presupuesto que con ellas se aprueba, esto es para materializar el presupuesto de rentas y ejecutar de forma oportuna el gasto autorizado.

65. Queda claro entonces que la ley anual de presupuesto tiene un contenido prefijado en la Constitución Política y con sujeción a ella en las normas orgánicas del presupuesto, que limitan la libertad de configuración del legislador para incluir disposiciones ajenas al ejercicio presupuestal en este instrumento normativo. De ello se sigue que el estándar de control constitucional del cumplimiento del principio de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto sea calificado⁵².

66. En un principio, la Corte señaló que la ley anual de presupuesto no tenía, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto. “En efecto, dijo, el papel de esta ley, esencial, pero de alcance

⁵¹ El artículo 24 de la Ley 225 de 1995 autorizó al Gobierno Nacional para que compilara el texto de tales leyes sin cambiar su redacción ni contenido, compilación que se denominaría Estatuto Orgánico del Presupuesto. En virtud de tal autorización legal se expidió el Decreto 111 de 1996, que compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. No es un Decreto con fuerza de ley, porque para su expedición no se confirieron precisas facultades extraordinarias *pro tempore* que, por lo demás están prohibidas porque tal y como lo señala el inciso *in fine* del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no se puede revestir al Presidente de la República de facultades para dictar normas orgánicas. Se trata, entonces, de un Decreto ejecutivo compilatorio y, por lo tanto, de un simple acto administrativo, el cual, por lo demás, tiene únicamente dos artículos: el primero que compila las normas orgánicas contenidas en las citadas leyes y, el segundo, que dispuso su vigencia y derogó el Decreto ejecutivo compilatorio 360 de 1995, que antes había compilado las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, en virtud de una autorización parecida contenida en esta última. Por tal razón, las referencias a las normas de la Ley Orgánicas del Presupuesto no se pueden confundir con los únicos dos artículos del decreto ejecutivo 111 de 1996, ni este sirve de parámetro constitucional para ningún efecto.

⁵² Aunque el precedente constitucional transitó de una visión *restringida* a una más *ponderada* en relación con la aplicación del principio de unidad de materia en tratándose de leyes anuales de presupuesto, la jurisprudencia en vigor reconoce que el control de constitucionalidad aplicable en este tipo de casos admite la exigencia de requisitos adicionales a los que se comprueban en el análisis de unidad de materia de cualquier ley ordinaria. Para una revisión detallada del tránsito jurisprudencial descrito, véase: Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2019.

específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal.⁵³ Por ello, en algunas oportunidades, esta Corporación declaró inconstitucionales aquellos apartes de las leyes anuales de presupuesto que desbordaron ese campo, o no respetaron lo estatuido por la ley orgánica.^{54”55}

67. Muy poco tiempo después, la Corte señaló que las disposiciones de la ley anual del presupuesto sí tienen un contenido normativo suficiente, como instrumento de regulación especial con finalidades de política económica y social.⁵⁶

68. Así mismo, bajo esta misma perspectiva, esta Corte precisó que,

“... la materia propia de una ley anual de presupuesto es la fijación o modificación de las partidas de ingresos y de gastos y en ella quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos.

“Desde esta perspectiva, las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto ‘... regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan’. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.

“Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

“En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias. ...”⁵⁷

69. De acuerdo con tales presupuestos normativos de carácter constitucional y orgánico y, en algunos casos, según las anteriores precisiones jurisprudenciales, entre 1993 y 2000, se expidieron las siguientes leyes

⁵³ Corte Constitucional. Sentencias C-357 de 1994, C-629 de 1996 y C-402 de 1997.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-039 de 1994 y C-089A de 1994.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1994.

⁵⁶ En la Sentencia C-685 de 1996 se afirmó que: “*tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo... Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley (...).*”

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-803 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

anuales de presupuesto: Ley 21 de 1992 (noviembre 8)⁵⁸, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1993; Ley 88 de 1993 (noviembre 30),⁵⁹ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia Fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994; Ley 168 de 1994 (noviembre 29),⁶⁰ 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 1995; Ley 224 de 1995 (diciembre 20),⁶¹ por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 12 de enero al 31 de diciembre de 1996; Ley 331 de 1996 (diciembre 18),⁶² por 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 1997; Ley 413 de 1997 (noviembre 19),⁶³ 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 1998; Ley 482 de 1998 (noviembre 15),⁶⁴ por 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 1999; Ley 547 de 1999 (diciembre 23),⁶⁵ 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 del 2000; Ley 628 de 2000 (diciembre 27),⁶⁶ 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 2001.

70. Posteriormente, teniendo en cuenta tanto el principio de reserva de ley en materia de ingreso y gastos público (C. Pol., art. 345), como a la finalidad que en tales asuntos corresponde a la política económica y fiscal contenida en los planes y programas de desarrollo económico que debe reflejarse en los presupuestos públicos, se ha admitido que su contenido normativo permite y prohíbe determinados cursos de acción a las autoridades.⁶⁷ Bajo la anterior perspectiva y en relación con el bloque de disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, por ejemplo, en la Sentencia C-177 de 2002⁶⁸ se afirmó que *“revisten también un contenido normativo”*, el cual, no obstante, debe *“circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley*

⁵⁸ Diario Oficial. No. 40.658 de 9 de noviembre de 1992.

⁵⁹ Diario Oficial No. 41.121, de 30 de noviembre de 1993.

⁶⁰ Diario Oficial No. 41.619, de 30 de noviembre de 1994.

⁶¹ Diario Oficial No. 42.158, de 20 de diciembre de 1995.

⁶² Diario Oficial No. 42.946, de diciembre 24 de 1996.

⁶³ Diario Oficial No. 43.176, de 20 de noviembre de 1997.

⁶⁴ Diario Oficial No. 43.429, del 15 de noviembre de 1998.

⁶⁵ Diario Oficial No. 43.827, de 23 de diciembre de 1999.

⁶⁶ Diario Oficial No. 44.272, de 27 de diciembre de 2000.

⁶⁷ Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-177 de 2002, C-1124 de 2008 y C-006 de 2012.

⁶⁸ Esta tesis se ha venido reiterando pacíficamente, entre otras, de manera reciente en la Sentencia C-438 de 2019.

anual de presupuesto. En este sentido se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario.”

71. Así, de acuerdo con tales presupuestos normativos de carácter constitucional y orgánico, con el alcance definido por la jurisprudencia constitucional, entre 2001 y 2020, se han expedido las siguientes leyes anuales de presupuesto: Ley 714 de 2001 (diciembre 20),⁶⁹ por 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 2002; Ley 780 de 2002 (diciembre 18),⁷⁰ por 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 2003; Ley 848 de 2003 (noviembre 12),⁷¹ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004; Ley 921 de 2004 (diciembre 23),⁷² Por 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 2005; Ley 998 de 2005 (1o. de diciembre),⁷³ por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006; Ley 1110 de 2006 (diciembre 27),⁷⁴ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2007; Ley 1169 de 2007 (diciembre 5),⁷⁵ por 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 2008; Ley 1260 de 2008 (diciembre 23),⁷⁶ por 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 2009; Ley 1365 de 2009 (diciembre 21),⁷⁷ por 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 2010; Ley 1420 de 2010, (diciembre 13),⁷⁸ por 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 2011; Ley 1485 de 2011 (diciembre 14),⁷⁹ por 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 2012; Ley 1593 de 2012 (diciembre 10),⁸⁰ por 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 2013; Ley 1687 de 2013 (diciembre 11),⁸¹ por 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 2014; Ley 1737 de 2014

⁶⁹ Diario Oficial No. 44.655, de 22 de diciembre de 2001.

⁷⁰ Diario Oficial No. 45.039, de 19 de diciembre de 2002.

⁷¹ Diario Oficial No. 45.370, de 13 de noviembre de 2003.

⁷² Diario Oficial No. 45.774, de 27 de diciembre de 2004.

⁷³ Diario Oficial No. 46.109 de 01 de diciembre de 2005.

⁷⁴ Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006.

⁷⁵ Diario Oficial No. 46.833 de 5 de diciembre de 2007.

⁷⁶ Diario Oficial No. 47.212 de 23 de diciembre de 2008.

⁷⁷ Diario Oficial No. 47.570 de 21 de diciembre de 2009.

⁷⁸ Diario Oficial No. 47.922 de 13 de diciembre de 2010.

⁷⁹ Diario Oficial No. 48.283 de 14 de diciembre de 2011.

⁸⁰ Diario Oficial No. 48.640 de 10 de diciembre de 2012

⁸¹ Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013.

(diciembre 2),⁸² 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 2015; Ley 1769 de 2015 (noviembre 24),⁸³ 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 2016; Ley 1815 de 2016 (diciembre 7),⁸⁴ por 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 2017; Ley 1873 de 2017 (diciembre 20),⁸⁵ 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 2018; Ley 1940 de 2018 (noviembre 26),⁸⁶ 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 2019; Ley 2008 de 2019 (diciembre 27),⁸⁷ 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 2020; y, Ley 2063 de 2020 (noviembre 28),⁸⁸ 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 2021.

72. Empero, en algunos casos, en una y otra época, con desconocimiento de las reglas contenidas en los artículos 345, 347 y 352 constitucionales y en las respectivas leyes orgánicas del presupuesto, así como en las precisiones jurisprudenciales citadas, en tales leyes anuales de presupuesto se incluyeron normas que dispusieron la creación de fondos cuenta, v.gr. como el Fondo de Seguridad del Congreso de la República; que dispusieron de los recursos de los fondos de cofinanciación o que ordenaron efectuar traslados presupuestales entre ellos; que dispusieron abrir juicios fiscales de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo; que dispusieron modificar o prorrogar la vigencia o la derogatoria de normas ordinarias; que crearon cargos; que fijaron requisitos para proveer empleos vacantes; que prohibieron pactar prestaciones sociales en los contratos de prestación de servicios, incluidos los de las Unidades de Trabajo Legislativo de Senadores y Representantes; que prohibió a las Juntas o Consejos Directivos y Consejos Superiores de las Entidades Descentralizadas del orden Nacional cualquiera que fuera su naturaleza y los entes autónomos, expedir acuerdos o resoluciones que incrementaran salarios, primas, bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, créditos o prestaciones sociales, ni con órdenes de trabajo autorizar la ampliación en forma parcial o total de los costos de las plantas y nóminas de personal; las que dispusieron que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones, los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrían los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado; las que dispusieron que las sentencias, conciliaciones y cesantías parciales serían incorporadas al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos; las que ordenaron

⁸² Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014.

⁸³ Diario Oficial No. 49.706 de 24 de noviembre de 2015

⁸⁴ Diario Oficial No. 50.080 de 7 de diciembre de 2016

⁸⁵ Diario Oficial No. 50.453 de 20 de diciembre de 2017

⁸⁶ Diario Oficial No. 50.789 de 26 de noviembre de 2018

⁸⁷ Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre 2019

⁸⁸ Diario Oficial No. 51.512 de 28 de noviembre de 2020

financiar proyectos de construcción y adquisición de infraestructura, mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica; las que modificaron las leyes orgánicas de presupuesto u ordenaron elaborar el presupuesto en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales; la que fijó el término para realizar el pago que reconociera el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados y ordenó reconocer a título de mora el pago de intereses legales; las que ordenaron superar el límite temporal de anualidad al cual deben regirse las disposiciones instrumentales de las leyes anuales de presupuesto, pues sus efectos deben limitarse a la vigencia fiscal de cada presupuesto; en fin, las que ordenaron ingresos o decretaron gastos o los destinaron a fines no previstos en la ley de apropiaciones, materias de las que solo pueden ocuparse las leyes preexistentes tales como la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley del Plan Nacional de Inversiones o las leyes ordinarias sobre organización estatal o las que decreten ingresos u ordenan gastos y, en tales casos, la Corte Constitucional las declaró inexequibles y, por lo tanto, fueron expulsadas del ordenamiento jurídico.⁸⁹

73. En otros eventos, en tales leyes se incluyeron normas sobre materias completamente ajenas al contenido propio de una ley de presupuesto, v.gr. disponer que las entidades que en desarrollo de sus labores misionales requieran adelantar actividades relacionadas con la elaboración de levantamientos topográfico, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación predial, clasificación de campo, estudios detallados de suelos, diagnósticos prediales y de tenencia de la tierra, cartografía básica y generación de ortofotos como insumo para las actividades anteriormente enunciadas, se realizarían a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su condición de autoridad catastral y ente rector en materia de geografía, cartografía y agrológica, o la que dispuso que todo el territorio del Departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedaría bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare, por lo cual, fueron declaradas inexequibles por la Corte por violar los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.⁹⁰

74. El precedente constitucional vigente es pacífico al señalar que “*una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes*”⁹¹. Dicho de otro modo, para que

⁸⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-357 de 1994, C-546 de 1994, C-423 de 1995, C-685 de 1996, C-402 de 1997, C-562 de 1998, C-201 de 1998, C-1504 de 2000, C-457 de 2006, C-668 de 2006, C-006 de 2012, C-052 de 2015, C-142 de 2015, C-486 de 2016 y C-438 de 2019.

⁹⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 1993, C-357 de 1994, C-546 de 1994, C-704 de 2015 y C-047 de 2018.

⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1124 de 2008, reiterada en las Sentencias C-052 de 2015, C-486 de 2016 y C-438 de 2019.

se tenga por cumplido el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto *“deben acreditarse tres parámetros específicos: el vínculo con la materia presupuestal, la prohibición de modificar materias sustantivas y el cumplimiento del requisito de temporalidad.”*⁹²

75. Con base en esta regla decisional, a manera de ejemplo, la sentencia C-486 de 2016 declaró inexecutable el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 (presupuesto de la vigencia 2016) mediante el cual se modificaba el plazo para el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG–, así como la regla aplicable al cálculo de intereses de mora por su pago extemporáneo. Para el efecto, la Corte: primero, estimó que la disposición no guardaba relación con los contenidos de una ley anual de presupuesto, en tanto modificaba de forma permanente asuntos sustantivos relativos al pago de una prestación social de funcionarios públicos. Segundo, desestimó los argumentos presentados para la defensa de la disposición, que sostenían que en la medida en que la norma se refería a un pago, necesariamente guardaba conexidad con el presupuesto. Al respecto, señaló de forma expresa que una posición de este tipo *“terminaría por vaciar de contenido el principio de unidad de materia presupuestal, pues resulta difícil concebir una sola actividad estatal que no suponga un gasto. La prestación de los servicios públicos lo exige, el goce efectivo de los derechos supone un adecuado manejo de recursos por parte del Estado, y toda política pública debe consultar un componente financiero. Por ello, si bien el estudio del principio es flexible, no puede serlo al punto de que se desvanezca su fuerza normativa”*⁹³.

76. A modo de conclusión, la Sala observa que el principio de unidad de materia en tratándose de la ley anual de presupuesto exige el cumplimiento de los requisitos ordinarios de conexidad, y de tres requisitos específicos: (i) que la disposición guarde un vínculo con la ejecución del presupuesto, (ii) que no modifique materias sustantivas, y (iii) que no exceda el límite temporal de las leyes anuales de presupuesto.

Contenido y alcance de la disposición demandada.

77. Estudiado el contenido del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019, la Sala encuentra que esta disposición extiende el alcance de lo previsto en el artículo 307 del Código General del Proceso (en adelante CGP) a las condenas impuestas contra cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios condenadas judicialmente al pago de sumas de dinero consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral. Veamos:

78. El conocimiento de los conflictos relativos a la seguridad social se divide entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral en función de la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvierten.

⁹² Corte Constitucional, Sentencia C-704 de 2015.

⁹³ Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2016.

79. Así, si el asunto versa sobre una prestación propia del sistema de seguridad social integral, su conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria laboral; mientras que si se trata de un conflicto relativo a una prestación propia de los regímenes exceptuados de la Ley 100 de 1993, o los regímenes especiales que surgen de la transición prevista en el artículo 36 de esa misma Ley, la competencia se reserva a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.⁹⁴

80. La definición de la jurisdicción determina la regla aplicable al cumplimiento de las condenas. Así, el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) prevé que *“las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada”*. De manera concordante el artículo 298 del mismo código prevé que el mandamiento ejecutivo solo podrá librarse una vez cumplido el término previsto en el artículo 192 referido.

81. Por su parte, el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social (en adelante CPTSS) no prevé norma especial en relación con la ejecución de las condenas por sumas de dinero que se profieran en la jurisdicción ordinaria laboral. En consecuencia, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 145 del CPTSS, para la ejecución de este tipo de decisiones se aplican las disposiciones previstas en el Código General del Proceso (en adelante CGP).

82. A su turno, el CGP prevé una regla general y una regla especial en relación con el cumplimiento de las sentencias judiciales, en función de la naturaleza jurídica de la persona condenada. Así, la regla general, consagrada en el artículo 305 del CGP dispone que *“[p]odrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo”*. Esta misma disposición prescribe que si el cumplimiento se ha sometido a condición, solo podrá ejecutarse una vez cumplido este. A su turno, el artículo 307 del mismo código contiene una regla de excepción, según la cual, *“[c]uando la Nación o una entidad territorial sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración”*. (subrayas fuera del texto original).

83. Dado que la excepción prevista en el artículo 307 del CGP, aplicable a los conflictos de seguridad social que conoce la jurisdicción ordinaria laboral por remisión expresa del artículo 145 del CPTSS, solo cobija a la Nación y las entidades territoriales, el cumplimiento de las condenas por sumas de dinero impuestas a las entidades del sector central o las descentralizadas por servicios que integran el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones se rige por la regla general prevista en el artículo 305 del CGP.

⁹⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1027 de 2002.

84. El artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 amplía la lista de destinatarias de la excepción prevista en el artículo 307 del CGP, para incluir, además de la Nación y las entidades territoriales, a “*cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios condenada[s] judicialmente al pago de sumas de dinero consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral*”. Así, estas entidades solo podrán ser ejecutadas judicialmente, una vez vencido el término especial de 10 meses que les concede el artículo 307 del CGP.

Solución del caso concreto

85. A juicio de la Sala Plena, la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia por cuanto: (i) excede la vigencia anual del presupuesto de la vigencia 2020; (ii) modifica un asunto sustantivo relativo a la exigibilidad de una condena judicial; y, (iii) no es instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020.

86. Primero, el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 admite dos interpretaciones posibles que, en todo caso, dan cuenta de que sus efectos se extienden más allá del término de la vigencia fiscal 2020. Así, es posible entender que esta disposición: (a) se aplica a las sentencias que cobren ejecutoria durante la vigencia 2020, de forma que una condena ejecutoriada los últimos días del año judicial 2020 podría ser cumplida hasta el mes de octubre de 2021 sin que fuera posible su ejecución judicial previa; o (b) se trata de una norma permanente que aplica a todas las condenas por prestaciones económicas de la seguridad social proferidas a partir del 1 de enero de 2020 contra entidades del sector central o descentralizadas por servicios sin límite máximo de vigencia.

87. En principio, por tratarse de una norma incluida en una ley anual de presupuesto cuya vigencia se limita al periodo fiscal 2020, debería preferirse la primera alternativa interpretativa propuesta. Sin embargo, dado que la norma no precisa tal limitación es posible que sea interpretada como una disposición de carácter permanente que modifica la regla prevista en el artículo 307 del CGP.

88. En cualquiera de los dos casos, se trata de una disposición que excede los mandatos constitucionales y orgánicos que prefiguran la ley de presupuesto como una ley de vigencia temporal limitada a un año. Tal como se expuso en la sección “*El principio de unidad de materia. Aplicación a la ley anual de presupuesto*” (*supra*) para tener por cumplido el principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto debe acreditarse que la disposición demandada cumple el requisito de temporalidad de las leyes de presupuesto, es decir que sus efectos se extienden únicamente a la vigencia fiscal para la cual se aprueba la ley de presupuesto, en este caso, el año 2020. Dado que en este caso el requisito no se cumple, es ineludible concluir el desconocimiento del principio de unidad de materia.

89. Segundo, la disposición acusada modifica un asunto sustantivo. En efecto, tal como se expuso en la sección precedente, el artículo 98 de la Ley

2008 de 2019 modifica el alcance del artículo 307 del CGP, para incluir dentro de los beneficiarios de la regla de plazo especial de ejecución, a las entidades del sector central y las descentralizadas por servicios condenadas al pago de sumas de dinero por prestaciones económicas de la seguridad social. Se trata entonces de la modificación a una ley de código que no puede ser efectuada mediante la ley anual de presupuesto en tanto varía las condiciones de exigibilidad de una obligación cuya fuente es una sentencia judicial, y en esa medida incide de forma directa en el alcance de los derechos reconocidos al accionante beneficiario de la condena. Todos estos contenidos exceden el contenido que la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto admiten a las leyes anuales de presupuesto.

90. Tercero, contrario a lo afirmado por Colpensiones, la Sala estima que la disposición *sub judice* no es instrumental para la ejecución del presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal 2020. Si bien es cierto el artículo 98 estudiado permite aplazar el inicio de acciones ejecutivas contra las entidades a las que extiende la excepción prevista en el artículo 307 del CGP, también es cierto que el solo hecho de modificar las condiciones de pago de una obligación que debe ser presupuestada, con el objetivo de aplazar su impacto en el gasto, no es razón suficiente para tenerla como una medida instrumental orientada al cumplimiento del presupuesto de rentas y apropiaciones.

91. Tal como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-486 de 2016 admitir una interpretación de estas características implicaría vaciar de contenido el principio de unidad de materia aplicado a las leyes anuales de presupuesto, pues claramente todas las actividades estatales suponen un gasto cuya causación y ejecución tiene como fuente una ley, y que impactan el presupuesto de gasto. Admitir esta interpretación, implica autorizar al legislador para que cada año en la ley anual de presupuesto acomode el presupuesto de las asignaciones destinadas al pago de sentencias o aplace, sin consecuencias, el cumplimiento oportuno de sus obligaciones, en lugar de hacer uso de las medidas que le ofrece la Constitución para balancear el ingreso y el gasto, o bien las exigencias que impone para reducir otro tipo de gastos susceptibles de disposición.

92. Por último, pero no por ello menos importante, la Sala observa que, en lugar de contribuir a garantizar la ejecución del presupuesto, lo que hace la norma demandada es complementar una disposición normativa permanente (art. 307 del CGP) que dista de contener una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la debida ejecución del presupuesto.

93. En consecuencia, la Sala Plena declarará la inexecutable de la disposición demandada por desconocimiento del principio de unidad de materia.

Síntesis de la decisión

94. En este caso, la Corte estudió la demanda propuesta por tres ciudadanos contra el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019 “*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 2020*”. Los accionantes

formularon 7 cargos contra la disposición acusada así: (i) violación del principio de unidad de materia, (ii) vulneración del principio de igualdad, (iii) violación del artículo 44 de la Constitución Política; (iv) desconocimiento del artículo 48 de la Constitución Política que reconoce el derecho a la seguridad social; (v) violación del derecho fundamental al mínimo vital; (vi) desconocimiento de lo previsto en el artículo 46 constitucional; y, (vii) vulneración del deber de protección especial a personas en condición de discapacidad dispuesto en el artículo 47 de la Constitución Política.

95. En razón a que la mayoría de los intervinientes formuló reparos en relación con la aptitud sustantiva de los cargos segundo a séptimo, la Sala analizó si estos cumplían la carga argumentativa mínima que se exige para suscitar un pronunciamiento de constitucionalidad. Evaluado cada uno de los cargos, se concluyó que ninguno generaba una duda mínima de constitucionalidad que habilitara la competencia de la Corte para adelantar un juicio abstracto de constitucionalidad.

96. En consecuencia, la Corte limitó el examen al cargo formulado por la presunta violación del principio de unidad de materia. Sin embargo, dado que la disposición demandada se encontraba inserta en una ley anual de presupuesto cuya vigencia se agotó el 31 de diciembre de 2020, la Corte evaluó si conservaba la competencia para conocer el asunto. Al respecto concluyó que la disposición demandada podría seguir produciendo efectos con posterioridad al 31 de diciembre de 2020, por lo que la Corte era competente para emitir un pronunciamiento de fondo sobre su validez constitucional.

97. Así, la Sala estimó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el artículo 98 la Ley 2008 de 2019 desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, al incluir en una ley anual de presupuesto una norma que fija un plazo máximo de 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, para que la Nación, las entidades territoriales o cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios, paguen las sumas de dinero a las que hayan sido condenadas judicialmente como consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral.

98. Para dar respuesta al problema jurídico propuesto la Sala reiteró el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia, en particular cuando este se aplica a una ley anual de presupuesto. 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.

99. Al estudiar el contenido del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019, la Sala concluyó que este extiende el alcance de lo previsto en el artículo 307 del Código General del Proceso (en adelante CGP) a las condenas impuestas contra cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios condenadas judicialmente al pago de sumas de dinero consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral, y por esa vía modifica una regla de código.

100. En consecuencia, la Corte consideró que, en efecto, la disposición acusada vulneraba el principio de unidad de materia por cuanto: (i) excedía la vigencia anual del presupuesto de la vigencia 2020; (ii) modificaba un asunto sustantivo relativo a la exigibilidad de una condena judicial; y, (iii) no era instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020.

101. Por lo tanto, decidió declarar la inexecutable de la disposición acusada por el desconocimiento del principio de unidad de materia.

III. 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:

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLE**, el artículo 98 de la Ley 2008 de 2019, *“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 2020”*.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General