

III. EXPEDIENTE D-13699 - SENTENCIA C-507/20 (diciembre 3)
M.P. Jorge Enrique Ibáñez

1. Norma demandada

LEY 2010 DE 2019
(diciembre 27)

Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 153. Los funcionarios de la Auditoría General de la República tendrán derecho a que se les reconozca y pague la bonificación especial denominada quinquenio, en las mismas condiciones en que se liquida y paga a los funcionarios de la Contraloría General de la República.

2. Decisión

Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 153 de la Ley 2010 de 2019, “*por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*”, con efectos retroactivos, desde la fecha de promulgación de la ley, esto es, desde el 27 de diciembre de 2019.

3. Síntesis de los fundamentos

Mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Esteban Sanín Gómez solicitó declarar inexecutable el artículo 153 de la Ley 2010 de 2019 por considerar que esta norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), por cuanto su contenido no refleja ni la materia ni el título de la ley en la que se incorporó, en armonía con lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución.

La Sala Plena de la Corte Constitucional planteó, como problema jurídico, establecer si con la incorporación de una bonificación por quinquenio para el personal de la Auditoría General de la Nación (artículo 153 acusado), el legislador desbordó la temática general de la Ley 2010 de 2019 como ley de crecimiento económico y, en consecuencia, el principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Constitución Política).

Para resolver el anterior cuestionamiento, la Corte consideró necesario determinar el alcance de los siguientes puntos: (i) alcance del principio de unidad de materia respecto de leyes de financiamiento con algún contenido prestacional; (ii) los objetivos de la Ley 2010 de 2019, en particular, en materia de empleo; (iii) la naturaleza jurídica de la Auditoría General de la República y la regulación reglamentaria de su personal; (iv) el contenido y alcance de la bonificación especial por el cumplimiento de cinco años al servicio público, en especial en los términos reconocidos a los funcionarios de la Contraloría por expresa remisión de la norma acusada y sus posibles efectos en el Presupuesto General de la Nación. Tales asuntos fueron abordados de la siguiente forma:

Primero, frente al principio de unidad de materia: (i) todas las normas, inclusive las de financiamiento, deben cumplir con las exigencias y postulados del artículo 158 de la Constitución; (ii) dentro de los criterios para valorar el respeto al principio de unidad de materia se debe constatar la conexidad material, entendida como la relación objetiva que debe existir entre el asunto general sobre el cual versa una ley y el objeto del precepto analizado; la conexidad causal, que se refiere a la identidad de motivos que subyacen a la ley considerada globalmente y a las disposiciones que la integran; la conexidad teleológica, relativa a la identidad en los propósitos y los objetivos a los que responde la normatividad considerada en su conjunto y a los preceptos que la conforman; la conexidad sistemática, que se centra en la relación que debe existir entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que el articulado constituya un cuerpo organizado y estructurado en función de una temática o una problemática de base previamente acotada y determinada, a la que subyace una racionalidad interna; (iii) es posible que algunas normas de carácter prestacional insertas en normas tributarias cumplan con la transparencia y la calidad del debate democrático.

Segundo, la Ley 2010 de 2019 tiene por objeto principal el crecimiento económico, la lucha en contra de la evasión fiscal, el incremento de la simplicidad y progresividad del sistema tributario, la formalización laboral y el fortalecimiento de la DIAN; (ii) en especial en materia de empleo buscó continuar con el impacto positivo en los indicadores económicos, como lo era la creación y formalización del empleo y el crecimiento económico en un corto y largo plazo.

Tercero, originalmente la Auditoría General de la República nació como una dependencia de la Contraloría, y, posteriormente, cuando se constituyó como una entidad autónoma, se fijó su propio régimen salarial y prestacional.

Cuarto, la bonificación por quinquenio prevista para los empleados de la Auditoría es de eminente contenido salarial y prestacional al disponer que a este grupo determinado de funcionarios que por lo menos llevan el cargo un periodo de cinco años se le apliquen las mismas condiciones con las que se reconoce y paga la bonificación del quinquenio a los funcionarios de la Contraloría.

Luego de analizar la anterior cuestión a la luz de las normas previstas en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política y el anterior marco legal y jurisprudencial, la Sala concluyó que la norma demandada era manifiestamente inconstitucional con fundamento, entre otras, en las siguientes consideraciones:

(i) La Ley 2010 de 2019 introdujo una reforma al sistema tributario e hizo uso de los instrumentos impositivos para la consecución de objetivos de orden macroeconómico vinculados a la promoción del crecimiento económico, la inversión y el empleo. Empero, con el precepto demandado, por fuera de la finalidad u objeto de dicha ley, introdujo una norma de naturaleza laboral y prestacional para beneficiar de manera concreta a determinados funcionarios de la Auditoría General de la República, con cargo al Presupuesto General de la Nación; **(ii)** tal medida no apunta a incentivar la vinculación de personas al mercado laboral privado, sino que contempla una prestación especial en favor de los funcionarios de la Auditoría General de la República; **(iii)** mientras las normas contenidas en la Ley 2010 de 2019 tienen una proyección general y abstracta, buscando el enganche laboral de nuevos trabajadores en todo el país, el precepto demandado crea un beneficio prestacional específico para quienes, de hecho, se encuentran vinculadas a una entidad estatal en particular con un periodo mínimo de cinco años.

Así, entonces, desde distintos puntos de vista, no existe vínculo de conexidad alguno entre el precepto demandado y la ley en la que este se enmarca. En efecto: **(i)** Desde la perspectiva de la conexidad material, es claro que mientras la norma acusada crea un beneficio prestacional en favor de determinados funcionarios de una entidad estatal, la ley en la que se enmarca incorpora normas tributarias dentro del objetivo de lograr un propósito de financiamiento; **(ii)** desde la perspectiva de la conexidad teleológica, mientras la Ley 2010 de 2019 apunta enmendar las distorsiones actuales del sistema tributario y a utilizarlo como herramienta para la consecución del interés general, la norma demandada responde al objetivo de establecer un beneficio prestacional especial para los funcionarios de un organismo determinado; **(iii)** desde la perspectiva de la conexidad sistemática, las normas que integran la Ley 2010 de 2019 apuntan todas a introducir modificaciones al sistema tributario, bien sea desde el punto de vista sustancial, o bien sea desde el punto de vista procedimental u orgánico, mientras que el precepto impugnado carece de este contenido tributario, estableciendo únicamente un beneficio prestacional para un conjunto de funcionarios vinculados a una entidad estatal; **(iv)** finalmente, desde la perspectiva de la conexidad causal, mientras que la Ley 2010 de 2019 responde al propósito del legislador de ajustar el sistema tributario para corregir las distorsiones que históricamente ha tenido en frentes como la progresividad, la equidad horizontal y vertical y la eficiencia, y para utilizarlo como herramienta para la consecución de los

finés esenciales del Estado, la norma impugnada responde al único objetivo de otorgar a los funcionarios de la Auditoría un beneficio prestacional especial.

En este orden de ideas, la Sala concluyó que entre la disposición acusada y el título y los objetivos de la Ley 2010 de 2019 no existe vínculo de conexidad material, teleológico, sistemático o causal.

Finalmente, al evidenciarse una infracción abierta, manifiesta, flagrante y deliberada del principio de unidad de materia para la aprobación de las leyes, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la disposición acusada, con efectos retroactivos, desde la fecha de promulgación de la ley, sin perjuicio de los pagos ya realizados a los servidores de la Auditoría.

Así, entonces, en tanto que la norma expulsada del ordenamiento jurídico contemplaba una prestación social, es posible que en algunos casos en particular se haya liquidado y pagado esta remuneración, por lo que, en aplicación del principio constitucional de buena fe, los efectos retroactivos de la inexecutable desde el 27 de diciembre de 2019 no implican que éstos deban reintegrar dicha suma.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **RICHARD RAMÍREZ GRISALES** se reservó la posibilidad de aclarar su voto por algunas consideraciones de la parte motiva.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente