



## Comunicado 38

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Octubre 14 y 15 de 2021

*La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une*

**SENTENCIA C-346/21** (octubre 14)

**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**

**Expediente D-14231**

**Norma acusada: Ley 2063 de 2020 (art. 2, parcial)**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DIFERIDA DE LA SECCIÓN 2201 DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 2063 DE 2020, 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.**

### 1. Norma objeto de control de constitucionalidad

**LEY 2063 DE 2000**

(noviembre 28)

*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*

**Artículo 2.** Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021 una suma por valor de: TRESCIENTOS TRECE BILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CATORCE MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL (\$313.998.014.044.851), según el detalle que se encuentra a continuación:

[...]

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
-------------	--------------	----------	--------------------	---------------------	-------

SECCIÓN 2201  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

A)		Presupuesto de funcionamiento	42.753.299.380.977		42.753.299.380.977
C)		Presupuesto de inversión	3.296.949.779.443		3.296.949.779.443
	2201	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación	639.677.624.677		639.677.624.677

		inicial, preescolar, básica y media		
	0700	Intersubsectorial educación	639.677.624.677	639.677.624.677
2202		Calidad y fomento de la educación superior	2.622.337.116.181	2.622.337.116.181
	0700	Intersubsectorial educación	2.622.337.116.181	2.622.337.116.181
2299		Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación	34.935.038.585	34.935.038.585
	0700	Intersubsectorial educación	34.935.038.585	34.935.038.585
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			46.050.249.160.420	46.050.249.160.420

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **INEXEQUIBLE** de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, “[p]or 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”.

**Segundo. DIFERIR** los efectos de la inexecutable declarada hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. En ningún caso, los efectos del presente fallo afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

**Tercero. DISPONER** que la regla jurídica contenida en la parte considerativa de esta sentencia, relativa a la existencia de una sección en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones que corresponda al presupuesto global de las universidades públicas, deberá ser tenida en cuenta para la elaboración y aprobación de dicha Ley, para las vigencias fiscales del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, “[p]or 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”. El demandante presentó dos cargos de inconstitucionalidad. En el primero de ellos acusaba a la disposición demandada

de desconocer los artículos 151 y 349 de la Constitución Política, así como los artículos 4, 11 y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante, EOP). Con el segundo cargo, el ciudadano sostuvo que la disposición demandada vulnera la autonomía universitaria, reconocida por el artículo 69 de la Constitución Política.

Tras evaluar la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte concluyó que el primer cargo no era apto para emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto el demandante no explicó por qué de los artículos 151 y 349 de la Constitución Política se derivaría la obligación de reconocer a las universidades públicas como sección dentro de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações. Por el contrario, encontró que el segundo cargo sí cumplía con la carga argumentativa requerida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la alegada vulneración de la garantía de la autonomía universitaria, prevista por el artículo 69 de la Constitución Política.

En primer lugar, la Corte advirtió que, mediante la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, el Legislador apropió los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas dentro del rubro "*calidad y fomento de la educación superior*", del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.

En segundo lugar, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre autonomía universitaria, con énfasis en las decisiones respecto de la autonomía orgánica de las universidades públicas y su manifestación en el presupuesto general de la Nación, esto es, en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações. De igual forma, la Corte reiteró la importancia de armonizar la autonomía universitaria con los principios presupuestales, en particular, los principios de unidad presupuestal y universalidad.

En tercer lugar, la Corte consideró que el artículo 69 de la Constitución Política, así como la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la autonomía universitaria, prohíben que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas sean apropiados dentro del presupuesto asignado para el Ministerio de Educación Nacional, mediante la ley anual de presupuesto. Así, reiteró que las universidades oficiales son entes autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y no pueden ser tratadas, ni presupuestal ni administrativamente, como entidades dependientes de otros órganos del Estado. La Corte insistió en que la vinculación de las universidades públicas al Ministerio de Educación Nacional se da únicamente en relación con las políticas y la planeación del sector educativo.

En cuarto lugar, la Corte consideró que los artículos 11 y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que establecen las secciones de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações, deben aplicarse por analogía a las universidades públicas, habida cuenta de la autonomía reconocida por la Constitución Política y del desarrollo jurisprudencial que esta ha tenido. Por tanto, las universidades públicas deben contar con una sección dentro de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações. Sin embargo, esto no implica que cada una de las universidades públicas tenga una sección independiente, sino que: (i) la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiações debe contemplar una sección que englobe las asignaciones

presupuestales de la Nación a todas las universidades públicas y (ii) el Gobierno nacional debe detallar los recursos asignados a cada una de las universidades públicas, en el anexo de que trata el artículo 53 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

De esta manera, se garantiza la autonomía universitaria y se reafirman los principios de unidad presupuestal y de universalidad del presupuesto. Así, contrario a lo que ocurría con la disposición demandada, los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas se verán reflejados con total claridad y transparencia en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones y el Congreso de la República los aprobará democráticamente con plena información.

En consecuencia, la Corte decidió declarar la inexecutable de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, “[p]or 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”. Sin embargo, consideró pertinente diferir los efectos de la inexecutable hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022. De tal suerte que, en ningún caso, los efectos del presente fallo afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

Finalmente, la Corte estimó necesario precisar que la regla fijada por esta providencia, según la cual, con fundamento en la aplicación analógica de los artículos 11 y 36 del EOP, la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones debe contemplar una sección que corresponda al presupuesto global de las universidades públicas, deberá ser tenida en cuenta para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones para las vigencias fiscales del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes. De esta manera, la Corte evita que la nueva regla interfiera en el trámite de aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022 que está en curso y que, por mandato del artículo 349 constitucional, debe discutirse y expedirse “[d]urante los tres primeros meses de cada legislatura”.

#### 4. Salvamentos de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron su voto respecto de esta sentencia. En su concepto, la sección acusada de la ley anual de presupuesto, sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 “[p]or 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”, no desconocía el artículo 69 superior. Esto, por cuanto en el marco de la autonomía universitaria, dicho precepto constitucional establece lo siguiente “[l]a ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”. En tal sentido, para efectos de determinar el alcance de la autonomía universitaria en materia presupuestal, era indispensable remitirse a las disposiciones de la Ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

En este contexto, los magistrados Linares y Lizarazo destacaron, entre otros, los artículos los artículos 65 y 69 de la Ley 30 de 1992 que se refieren al aspecto presupuestal de las universidades, para precisar que el alcance de la autonomía universitaria en dicha materia gravita en la facultad de autodeterminación que tienen estas instituciones, a instancias de sus órganos internos de gobierno para manejar y definir su presupuesto.

Para los magistrados disidentes, esa facultad de definición del presupuesto es una competencia autónoma y exclusiva de los órganos universitarios institucionales que no equivale a los aportes que la Nación debe transferir a las universidades (como se desprende de los artículos 85 y 86 de la Ley 30 de 1992). La mayoría omitió considerar que, en la ley anual de presupuesto, particularmente en la sección acusada, no se definió en estricto sentido el

presupuesto de las universidades, propio de la autonomía universitaria, sino se indicó el monto global de los aportes a cargo de la Nación para una determinada vigencia fiscal.

A partir del alcance que la mayoría decidió atribuir a la autonomía universitaria en términos presupuestales, la Sala Plena no consideró, entre otros aspectos relevantes, los siguientes (i) no todas las universidades que reciben aportes de la nación son del orden nacional. Para los magistrados haber considerado esta particularidad hubiera permitido identificar que la configuración dispuesta en la ley anual de presupuesto tan solo correspondía a una forma de canalizar los aportes de la Nación para su efectiva ejecución que no interfiere con la garantía de la autonomía universitaria; (ii) los órganos que son clasificados como "sección presupuestal" lo son, entre otras razones, para cumplir ciertas cargas o exigencias adicionales, situación que para los magistrados Linares y Lizarazo, terminan infringiendo el alcance de la autonomía universitaria, por ejemplo, la preparación y remisión de anteproyectos de presupuesto, por parte de los órganos que son sección presupuestal, para aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente advirtieron que, aunque la decisión de inexecutable adoptada por la mayoría se efectuó a la luz del artículo 69 de la Constitución, tal decisión termina afectando la aplicación de normas presupuestales cuya consideración y análisis es indispensable tratándose de una ley anual de presupuesto.

#### **SENTENCIA C-347/21** (octubre 14)

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-13957**

**Norma acusada: Acto legislativo 01 de 2020**

**CORTE REITERA LA SENTENCIA C-294 DE 2021, EN LA QUE SE DECLARÓ INEQUIVOCABLE EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE LA PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE"**

## 1. Norma objeto de control de constitucionalidad

### ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2020

(julio 22)

*Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:  
Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

**Parágrafo Transitorio.** El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; fundamentada principalmente en las alertas tempranas, educación, prevención, acompañamiento psicológico y la garantía de una efectiva judicialización y condena cuando sus derechos resulten vulnerados.

Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance y cumplimiento de esta política pública. Así mismo, se conformará una Comisión de Seguimiento, orientada a proporcionar apoyo al proceso de supervisión que adelantará el legislativo.

**Artículo 2º.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.

## 2. Decisión

**ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-294 de 2021, en la que esta corporación declaró INEXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de la prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el asunto bajo examen, la accionante solicitó que se declare inconstitucional el Acto Legislativo 01 de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”, por desconocer los límites del poder de reforma, al sustituir los ejes definitorios de la dignidad humana y la libertad, que se derivan de lo previsto en la Constitución de 1991.

Como primera cuestión previa, esta corporación debió establecer si la acción pública de inconstitucionalidad se interpuso en la oportunidad dispuesta para el efecto, en la medida en que las demandas contra actos reformativos de la Carta están sometidas a un término de caducidad de un año siguiente a su promulgación, conforme a lo previsto en los artículos 242.3 y 379 de la Constitución. En el caso bajo examen, se encontró que el Acto Legislativo 01 de 2020 fue publicado el 22 de julio del año en cita en el Diario Oficial número 51.383 y, a su vez, la demanda fue instaurada el 17 de septiembre de 2020. En consecuencia, la Sala Plena constató que la acción se promovió dentro del término constitucionalmente previsto para el ejercicio oportuno del derecho de acción.

Como segunda cuestión previa, la Corte debía determinar si se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la reciente sentencia C-294 de 2021, en la que este tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del mismo acto de reforma que en esta oportunidad fue objeto de demanda. Al proceder en tal sentido, se constató que en la citada sentencia se declaró la inexecutable del Acto Legislativo 01 de 2020 por sustituir el eje definitorio referente al Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la dignidad humana, de suerte que –frente a dicha declaratoria– ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243), razón por la cual no puede este alto tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia, pues el acto acusado ya fue retirado del ordenamiento jurídico, y con ello se agotó toda posibilidad de debate sobre dicha norma.

#### 4. Aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** aclararon su voto, por cuanto si bien deben acatar en esta oportunidad lo decidido en la sentencia C-294/21, por el principio de cosa juzgada constitucional, en su momento salvaron el voto en relación con la decisión de inexecutable del Acto Legislativo 1 de 2021 que su juicio no configuraba una sustitución de la Constitución.

#### **SENTENCIA C-348/21** (octubre 14)

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-14000**

**Norma acusada: Acto Legislativo 02 de 2020**

**CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA COMO ENTIDAD ADMINISTRATIVA DE ASOCIATIVIDAD REGIONAL DE RÉGIMEN ESPECIAL, POR NO DESCONOCER EL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE, NI EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAMENTE DIFERENCIADAS**

#### 1. Norma objeto de control de constitucionalidad



*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 1º.** Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

**“Artículo 325.** Créese la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.

En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. Las entidades territoriales que la conformen mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital.

El Distrito Capital también podrá conformar una región administrativa con otras entidades territoriales de carácter departamental.

**Parágrafo Transitorio 1.** Tras la promulgación de este Acto Legislativo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca someterán a votación del concejo distrital y la asamblea departamental su ingreso a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, con lo cual entrará en funcionamiento.

**Parágrafo transitorio 2.** Una Ley Orgánica definirá el funcionamiento de la Región Metropolitana y en todo caso deberá atender

las siguientes reglas y asuntos:

1. Para su trámite, el Congreso de la República promoverá la participación ciudadana y de los entes territoriales interesados.
2. El procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios a la Región Metropolitana.
3. El grado de autonomía de la Región Metropolitana.
4. El Consejo Regional será su máximo órgano de gobierno y estará conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca.
5. Habrá un sistema de toma de decisiones que promueva el consenso. No se contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional ni habrá lugar al derecho al veto. Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. Para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del Director, y los gastos y las inversiones de la Región Metropolitana, se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.
6. Se establecerán los parámetros de identificación de hechos metropolitanos, los mecanismos de financiación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana y la transferencia de competencias de la nación.
7. La Región Metropolitana no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, ni los municipios que componen su jurisdicción.
8. En todo caso el control político de las decisiones de la Región Metropolitana lo ejercerán el concejo distrital, los concejos municipales y la Asamblea departamental.

**ARTÍCULO 2.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

## 2. Decisión

**Primero. INHIBIRSE** de proferir una decisión de fondo, respecto de los cargos por vicios competenciales del Acto Legislativo 02 de 2020 *“Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, por ineptitud sustantiva de la demanda.



**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el Acto Legislativo 02 de 2020 “*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, por los cargos analizados.

### 3. Síntesis de los fundamentos

1. Le correspondió a la Corte estudiar la demanda presentada contra la totalidad del Acto Legislativo 02 de 2020. En opinión de los accionantes, dicho acto reformativo de la Constitución infringe el Preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 40, 95, 287, 307, 319, 321, 374 y 375 del Texto Superior, en la medida en que: (i) desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible; (ii) incurre en un vicio competencial al reemplazar el principio democrático y el carácter participativo del Estado colombiano, así como el principio de autonomía territorial; y (iii) omite el derecho a la consulta previa de las comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras, de los pueblos indígenas<sup>1</sup> y del pueblo ROM asentados en la ciudad de Bogotá D.C., en la sabana de Bogotá y en el departamento de Cundinamarca.

2. Con respecto a los cargos relativos a los vicios competenciales, la Corte se inhibió de pronunciarse al considerar que los planteamientos de los demandantes no cumplieron con las exigencias para la formulación de dichos cargos establecidos por la jurisprudencia constitucional. En efecto, manifestó la Corte que respecto de dichos cargos los accionantes no cumplieron las exigencias de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

3. Vista la aptitud de la demanda, le correspondió a la Corte definir si respecto de los cargos aptos, el constituyente derivado al proferir el Acto Legislativo 02 de 2020:

- (i) ¿Vulneró los principios de consecutividad e identidad flexible derivados del artículo 375 de la CP al haber (a) establecido la creación de la región metropolitana en el debate ante la plenaria del Senado en la segunda vuelta (v.gr. octavo debate), sin que se hubiese debatido dicha disposición previamente; (b) sujetado el ingreso de Bogotá D.C. y del Departamento de Cundinamarca a la Región a la votación del Concejo Distrital y a la Asamblea Departamental en el octavo debate, sin que se hubiese debatido dicha disposición previamente; (c) incluido la figura de director de la Región en el octavo debate, a pesar de que en la primera vuelta no se discutió ni debatió dicha figura; (d) incluido el control político sobre las decisiones de la Región por parte del Concejo Distrital, los concejos municipales y la Asamblea de Cundinamarca en el octavo debate, sin que se hubiese debatido dicha disposición previamente; y (e) incluido en la segunda vuelta el inciso concerniente a la financiación de la CAR y de los municipios que se asocien a la Región, a pesar de que dicho inciso fue eliminado en primera vuelta?;

---

<sup>1</sup> Los demandantes identifican a catorce pueblos indígenas, a saber: Muisca de Bosa, Muisca de Suba, Misak-Misak, Yanacona, Nasa, Uitoto (Muina Muirui), Wounaan Nonam, Los Pastos, Tubú, Eperara Sia-pidara, Camentsá Biya, Inga, Kichwa, Yate y Ambiká Pijao.

- (ii) ¿Desconoció el deber de agotar la consulta previa previsto en el artículo 6.1.a del Convenio 169 de la OIT, en la medida en que dicho procedimiento no se surtió en los territorios en los que están asentados pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras, así como el pueblo ROM?

4. A efectos de resolver dichos problemas jurídicos, la Corte en primer lugar, estableció el alcance y la finalidad del Acto Legislativo, y en segundo término, determinó las reglas y el alcance de: (i) los principios de consecutividad e identidad flexible; y (ii) el deber de la consulta previa a las comunidades étnicamente diferenciadas, ambos en el marco de actos reformativos de la Constitución. Con fundamento en dichas reglas, señaló el tribunal que:

- (i) No existió una vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, derivados del artículo 375 de la CP y del artículo 226 de la Ley 5ª de 1992. Al respecto, la Corte considera que: (a) quedó claro en cada uno de los reproches de constitucionalidad formulados por los demandantes, se verificó y garantizó que los 8 debates se llevaron a cabo de forma sucesiva; (b) las modificaciones, adiciones y supresiones, guardan conexidad con los asuntos analizados en las distintas etapas del trámite legislativo; y (c) dichas modificaciones, adiciones y supresiones no representan cambios esenciales o novedosos.
- (ii) No se predica una vulneración al derecho a la consulta previa a las comunidades étnicamente diferenciadas. Lo anterior, por cuanto la regulación contenida en el Acto Legislativo 02 de 2020 es general, sin que de ella se despliegue un efecto diferenciado en relación con las comunidades étnicas referidas ni una *afectación directa* a sus derechos. En estos términos, enfatizó el tribunal que el mencionado Acto Legislativo no contiene disposición alguna que implique un gravamen, afectación o restricción en los derechos de los sujetos titulares de la consulta previa, así como tampoco un beneficio diferenciado para ellos. Por lo cual, concluyó que los efectos que este Acto Legislativo tiene frente a los sujetos titulares de la consulta previa son los mismos que desplegaría frente al resto de habitantes de la región metropolitana.
- (iii) En consecuencia, procedió a declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2020 “*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, por los cargos analizados.

**SENTENCIA C-349/21** (octubre 14)

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-14172**

**Norma acusada: Acto legislativo 01 de 2020**

**CORTE REAFIRMA LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-294 DE 2021, MEDIANTE LA CUAL SE DECLARÓ INEXEQUIBLE EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA**

## EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE LA PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE.

### 1. Norma objeto de control de constitucionalidad

#### ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2020 (julio 22)

*Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:  
Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

**Parágrafo Transitorio.** El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; fundamentada principalmente en las alertas tempranas, educación, prevención, acompañamiento psicológico y la garantía de una efectiva judicialización y condena cuando sus derechos resulten vulnerados.

Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance y cumplimiento de esta política pública. Así mismo, se conformará una Comisión de Seguimiento, orientada a proporcionar apoyo al proceso de supervisión que adelantará el legislativo.

**Artículo 2º.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.

### 2. Decisión

**ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-294 de 2021, en la que esta corporación declaró INEXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de la prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En el asunto bajo examen, los accionantes solicitan que se declare inconstitucional el Acto Legislativo 01 de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y

estableciendo la prisión perpetua revisable", por vulnerar (i) en su trámite de aprobación el principio de consecutividad, y (ii) por desconocer los límites del poder de reforma, al sustituir el eje definitorio de la dignidad humana, que se deriva de lo previsto en la Constitución de 1991.

Como primera cuestión previa, este tribunal debió establecer si la acción pública de inconstitucionalidad se interpuso en la oportunidad dispuesta para el efecto, en la medida en que las demandas contra actos reformativos de la Carta están sometidas a un término de caducidad de un año siguiente a su promulgación, conforme a lo previsto en los artículos 242.3 y 379 de la Constitución. En el caso bajo examen, se encontró que el Acto Legislativo 01 de 2020 fue publicado el 22 de julio del año en cita en el Diario Oficial número 51.383 y, a su vez, la presente demanda fue instaurada el 23 de febrero de 2021. En consecuencia, la Sala Plena constató que la acción se promovió dentro del término constitucionalmente previsto para el ejercicio oportuno del derecho de acción.

Como segunda cuestión previa, la Corte debía determinar si se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la reciente sentencia C-294 de 2021, en la que este tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del mismo acto de reforma que en esta oportunidad fue objeto de demanda. Al proceder en tal sentido, se constató que en la citada sentencia se declaró la inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2020 por sustituir el eje definitorio referente al Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la dignidad humana, de suerte que –frente a dicha declaratoria– ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243), razón por la cual no puede este alto tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia, pues el acto acusado ya fue retirado del ordenamiento jurídico, y con ello se agotó toda posibilidad de debate sobre dicha norma.

#### **4. Aclaraciones de voto**

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** aclararon su voto, por cuanto si bien deben acatar en esta oportunidad lo decidido en la sentencia C-294/21, por el principio de cosa juzgada constitucional, en su momento salvaron el voto en relación con la decisión de inexequibilidad del Acto Legislativo 1 de 2021 que su juicio no configuraba una sustitución de la Constitución.

#### **SENTENCIA C-350/21 (octubre 14)**

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-14196**

**Norma acusada: Ley 1407 de 2010 (art. 44)**

**LA CORTE RESUELVE ESTARSE A LO RESUELTO EN LAS SENTENCIAS C-628 DE 1996 Y C-358 DE 1997, AL REITERAR LA EXEQUIBILIDAD DE LA CONVERSIÓN DE MULTA EN ARRESTO ESTABLECIDA EN EL CÓDIGO PENAL MILITAR**

## 1. Norma objeto de control de constitucionalidad

### LEY 1407 DE 2010

(agosto 17)

*Por la cual se expide el Código Penal Militar*

**ARTÍCULO 44. CONVERSIÓN DE LA MULTA EN ARRESTO.** Cuando la multa hubiere sido impuesta como pena principal y única, y el condenado no la pague o amortizare de acuerdo con lo previsto en los artículos anteriores, se convertirá en arresto equivalente al salario mínimo legal diario, por cada día de arresto. En este caso, el arresto no podrá exceder de cinco (5) años.

El condenado a quien se le haya hecho la conversión de que trata el inciso anterior, podrá hacer cesar el arresto en cualquier momento en que satisfaga la parte proporcional de multa que no haya cumplido en arresto”.

## 2. Decisión

**Estarse a lo resuelto** en las sentencias C-628 de 1996 y C-358 de 1997 y, en consecuencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 44 de la Ley 1407 de 2010, “[p]or la cual se expide el Código Penal Militar”, por el cargo analizado en esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 1407 de 2010, “[p]or la cual se expide el Código Penal Militar”, en la que se formuló un solo cargo por violación de los artículos 28, 93 y 2 de la Constitución. El demandante argumentó que la disposición acusada desconocía la prohibición de detención, prisión o arresto por deudas, establecida en el inciso 3 del artículo 28 superior y el numeral 7 del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en su concepto la multa constituye un crédito a favor del Estado que, materialmente, corresponde en su naturaleza y esencia al de “deuda”, referido en las disposiciones superiores. Por ello, consideró que la posibilidad de que el juez penal dispusiera el arresto del responsable en el caso de impago de la multa implicaba desconocer una garantía asociada a la libertad personal que, a su vez, supondría la inconstitucionalidad del artículo acusado.

Con base en estos elementos de la demanda, la Corte formuló el siguiente problema jurídico: ¿el Legislador, al establecer la conversión de multa impuesta como penal principal en arresto, cuando el condenado no la pague o amortizare, desconoce la prohibición constitucional de detención, prisión o arresto por deudas?

Para resolver este problema jurídico se estudió, en primer lugar, el alcance de la prohibición constitucional e internacional de prisión, arresto o detención por deudas, ubicada en los artículos 28 de la Carta y 7 de la CADH. Respecto de esta, se subrayó la interpretación autorizada realizada por la Corte Constitucional, que excluye del concepto de “deudas” -a que se refieren las normas superiores-,

aquellas obligaciones dinerarias surgidas de la comisión de delitos. Asimismo, verificó la existencia de una cosa juzgada constitucional, derivada de las sentencias C-628 de 1996 y C-358 de 1997, pues en ellas la Corte ya había declarado exequibles normas penales análogas, que disponían la conversión de multa en arresto, y que habían sido demandadas por cargos prácticamente idénticos al ahora analizado. En efecto, la Sala Plena consideró que dichas decisiones constituían una cosa juzgada material en sentido lato respecto del caso analizado y, por ello, determinó que dichas decisiones previas de esta Corporación debían ser aplicadas como precedente vinculante para la solución del caso.

Teniendo en cuenta estos dos elementos fundamentales, la Sala Plena concluyó que el artículo 44 de la Ley 1407, al disponer la conversión de la multa en arresto, no está mutando la naturaleza de la obligación penal en otra distinta, por lo que no puede considerarse comprendida dentro del concepto de “deuda” a que se refieren las normas superiores. En efecto, solo las obligaciones con naturaleza y origen diferente a la conducta delictiva pueden considerarse comprendidas por la prohibición constitucional de detención, prisión o arresto por deudas aludida por el demandante. En consecuencia, se resaltó que la conversión de multa en arresto: (i) no genera, crea o produce una obligación de aquellas referidas en el artículo 28 constitucional como “deudas”, pues el origen y la causa de la multa la constituye la comisión de un delito y la responsabilidad penal derivada del mismo, y no una obligación de diferente naturaleza; (ii) en estos casos, el arresto que se impone ante el incumplimiento en el pago de la multa obedece a la necesidad de dotar de efectividad a la sanción penal, impuesta como consecuencia de la comisión de un delito; y (iii) la conversión en arresto se produce por el incumplimiento de una pena, y se da en cumplimiento de un mandato legal que lo permite.

Es importante destacar que estas consideraciones coinciden con aquellas razones que llevaron en la Corte a declarar la exequibilidad de disposiciones materialmente iguales en las sentencias C-628 de 1996 y C-358 de 1997, pues en ellas se indicó que las sanciones derivadas de la comisión de los delitos, aun cuando generen obligaciones de tipo patrimonial, no pueden comprenderse como “deudas” en el sentido expresado por la Constitución y que, por ello, el legislador está habilitado para disponer, ante su incumplimiento, consecuencias consistentes en la restricción de la libertad personal.

Por las anteriores consideraciones la Corte, estando a lo resuelto en las mencionadas providencias, resolvió declarar exequible el artículo 44 de la Ley 1407 de 2010, “[p]or la cual se expide el Código Penal Militar”

#### 4. Salvamento y aclaración de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó su voto por considerar que, si bien la decisión adoptada respeta el precedente de esta Corporación, estima necesario que se reconsidere dicha postura a la luz de los paradigmas actuales y se le confronte con los estándares interamericanos que existen sobre la materia.



En primera medida, reprochó que la decisión adoptada se abstuviera de contrastar la norma acusada, con el artículo 7.7. de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), tal como lo requería la demanda formulada.

De otro lado, considera que el precedente que se ha sostenido hasta el momento parte de una premisa falaz, en el sentido de que admite la existencia de “créditos” que, si bien deben ser pagados, no endilgan a su sujeto pasivo la condición de “deudor”. Para el Magistrado Rojas Ríos, indistintamente del origen del que se derive una obligación monetaria, la consecuencia jurídica que surge de ellas, es la constitución en “deudor” de quien adquiere el deber de cumplir con el pago. Por ello, en su criterio, la imposición de una “multa” tiene como consecuencia jurídica que el sujeto sancionado se convierta en “deudor”.

Adicionalmente, destaca que, si bien las “multas” son sanciones que tienen por objeto restablecer el orden jurídico alterado tras la comisión de un delito, lo cierto es que la privación de la libertad debe ser concebida como una sanción que está reservada para las conductas más lesivas de los intereses jurídicos de la colectividad y que, se muestra como extrema, incluso dentro del marco del derecho penal, que, por su naturaleza, es de *ultima ratio*.

En ese sentido, considera que, si el legislador sancionó un determinado tipo de conductas con la imposición de una sanción económica (multa), resulta contrario a la naturaleza excepcional de las limitaciones al derecho a la libertad, admitir que ésta puede ser remplazada por una pena de prisión, a pesar de que existen mecanismos menos gravosos para lograr el cumplimiento de la obligación dineraria impuesta.

En conclusión, estima que correspondía a la Corte el analizar si, a la luz de la Constitución y de la CADH, es posible admitir que existen deudas que están cobijadas por la prohibición de imponer “prisión por deudas” y otras que no. Lo anterior, en el entendido de que ambas normativas claramente se abstienen de establecer excepciones sobre la materia y, admitir lo contrario, contradice el principio de interpretación jurídica según el cual “*donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete*”.

### **SENTENCIA C-353A/21** (octubre 15)

**M.P. Alberto Rojas Ríos**

**Expediente D-1419/ AC**

**Norma acusada: Ley 2082 de 2021, artículos 15 y 16**

**POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, CORTE DECLARA INCONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY 2082 DE 2021 QUE LES DIERON MAYORES COMPETENCIAS A LOS ALCALDES SOBRE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL DE LOS DISTRITOS ESPECIALES.**

#### **1. Norma objeto de control constitucional**



**LEY 2082 DE 2021**

(Febrero 18)

*Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.*

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

ARTÍCULO 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

PARÁGRAFO. Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

ARTÍCULO 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones".

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte resolvió tres demandas acumuladas en las que se cuestiona la constitucionalidad los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones" por estimar que vulneraban los artículos 1, 150 numeral 7, 158, 169, 287, 316 numeral 6, 318, 322 y 324 de la Constitución Política.

En resumen, los escritos indican que las disposiciones impugnadas(i) violan el principio de unidad de materia, pues el núcleo temático de la Ley 2082 de 2021 no guarda relación ni conexidad directa ni inmediata con las medidas demandadas, máxime cuando modificaron un régimen especial propio perturbando la organización y funcionamiento de los distritos especiales; (ii) vulneran las competencias normativas de los Concejos Municipales y Distritales y la autonomía de las entidades territoriales, al desconocer su contenido y al sustraer de aquellos competencias y funciones administrativas; (iii) desconocen las funciones de las Juntas Administradoras Locales, que son elegidas popularmente y que, de acuerdo con los artículos 322 y 324 constitucionales, inciden en la elección de los Alcaldes Locales, gestionan su territorio y tienen autonomía, de manera que radicar en cabeza de los Alcaldes Distritales la representación legal y ordenación del Fondo de Desarrollo Local, afecta su participación e incidencia en el presupuesto en desmedro de las necesidades de los territorios locales y concentra poder al punto de controlar los rubros para su funcionamiento como Juntas.

La mayoría de las intervenciones y la Procuradora General de la Nación pidieron la inexecutable de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021, por considerar que existe vulneración de los principios de unidad de materia y de autonomía territorial. De un lado al sostener que una ley que está dirigida a crear una categoría de municipal de ciudad capital y fortalecer la descentralización administrativa no podía introducir unos artículos que contravienen su objeto, y de otro que, al hacerlo, se debilita la capacidad de los municipios de determinar de qué manera las Juntas Administradoras Locales (artículo 324 superior) y los Alcaldes Locales hacen gestión de sus recursos, lo que erosiona su autonomía.

Los restantes participantes consideraron que las disposiciones impugnadas sí se ajustaban a la Constitución pues las Juntas Administradoras Locales no son una entidad territorial, al no estar reconocidas como tales en el artículo 287 superior, de manera que el Congreso podía definir sobre el manejo de los recursos del Fondo de Desarrollo Local, aunado a que no se quebrantó el principio de unidad de materia, pues los preceptos si concretan uno de sus ejes temáticos cual es el del fortalecimiento de los mecanismos de descentralización.

Previo a definir la controversia, la Sala Plena analizó la aptitud del único cargo presentado en la demanda D-14184 por violación del principio de autonomía territorial - artículos 150 numeral 7, 287 y 313 numeral 6 – y determinó que el mismo carece de certeza, al recaer sobre el alcance y

naturaleza de los Fondos de Desarrollo Local y no en relación con su representación legal y ordenación del gasto que es lo que modifica la Ley 2082 de 2021 en los artículos 15 y 16.

A continuación, la Corte definió los problemas jurídicos a resolver, a saber: (i) si los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 violan el principio de unidad de materia, por no guardar conexidad con el objeto de la ley y, además (ii) si quebrantan el principio de autonomía territorial las competencias constitucionales dadas a los Concejos Municipales y Distritales para la gestión de su territorio.

Con la finalidad de resolver dichos problemas jurídicos, la Sala reiteró la jurisprudencia sobre (i) el contenido del principio de unidad de materia y sus requisitos; (ii) el principio de autonomía territorial; (iii) las competencias constitucionales de los Concejos Municipales y Distritales y de las Alcaldías Locales y posteriormente (iv) el análisis de los cargos, haciendo salvedad de que, de prosperar el de unidad de materia se releva de la definición del restante.

En punto al principio de unidad de materia, la Corte explicó que se trata de un vicio de carácter material, no formal, que se traduce en la exigencia de que en toda ley exista correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad (temática, sistemática, teleológica). Consecuencia de tales condiciones es, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

La Corte refirió en el siguiente acápite que la protección constitucional de la autonomía territorial conlleva al (i) reconocimiento de una libertad de autogestión que se encuentra descrita en el artículo 287 de la Constitución

y en las competencias asignadas a las autoridades territoriales. Su desconocimiento conlleva la vulneración del núcleo irreductible del principio de autonomía territorial y su infracción se causa cuando (ii) se quebranta una regla constitucional que proteja de manera específica la autonomía o cuando se impone a la autonomía una restricción injustificada, es decir, cuando la limitación es desproporcionada; y (iii) la intensidad del examen de proporcionalidad que realiza el juez puede variar en función de la materia objeto de regulación o intervención, del grado de afectación de los derechos de las entidades territoriales o de la existencia de una competencia legislativa expresa para la regulación de la materia.

Prosigue con que ese principio de autonomía territorial se concreta también en las competencias constitucionales de los Concejos para definir sobre los asuntos que les atañen y organizar su territorio, de acuerdo con sus necesidades y adoptar planes de desarrollo social y económico, así como la definición de la manera en que se gestionaran sus recursos. Siendo irrazonable y desproporcionado que el legislador vacíe sus competencias.

Además, en relación con las competencias de los Alcaldes Locales, la Sala destacó que la creación de esta figura propende por la ampliación del principio democrático; (i) la eficiente garantía de los servicios públicos; (ii) la construcción de obras que reflejan un interés más próximo a la ciudadanía; y, (iii) permite realizar un control y vigilancia más cercano por parte de los habitantes a los funcionarios administrativos de orden local y distrital.

Luego sobre el cargo por unidad de materia la Corte explicó que el objeto y el contenido de la Ley 2082 de 2021 tiene la finalidad de crear la categoría municipal de “ciudades capitales” y, a su vez, adoptar “mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones”. No obstante, a juicio de la Sala Plena los artículos 15 y 16 demandados carecen de conexidad, de un lado porque la mayoría de ciudades capitales no son distritos, de allí que no exista coherencia en que se modifiquen asuntos presupuestales de otras entidades territoriales cuyo régimen especial no era objeto de modificación en la ley. De otro lado porque el legislador no justificó la conexidad de esas disposiciones con las demás materias en el trámite legislativo.

Por lo anterior, la Corte consideró que dichas normas son inexecutable a la luz del principio de unidad de materia establecidos en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia, y se releva del análisis del cargo de autonomía territorial.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvó su voto frente a la decisión de inexequibilidad adoptada en la sentencia anterior.

En primer lugar, destacó que el examen de unidad de materia aplicado resultó particularmente exigente y, en la práctica, impuso un estándar equivalente al de la simplicidad temática. A diferencia de lo que sostuvo la mayoría de la Sala Plena, las disposiciones demandadas guardaban conexidad con la materia regulada por el proyecto de ley; incluso en algunas disposiciones de la ley acusada, existen referencias específicas a la propia Ley 1617.

Destacó que, al margen de la eficacia de la medida para fortalecer o no la descentralización administrativa -materia anunciada en el artículo 1° de la Ley 2028 como uno de sus propósitos- es excesivo descartar la relación temática entre el régimen de las ciudades capitales -asunto que se vincula con los distritos según el artículo 2- y las medidas orientadas a precisar competencias específicas en el nivel distrital. La orientación de la sentencia conduce a que el juicio de unidad de materia sea, no un examen de conexidad entre la materia de la ley y sus disposiciones, sino un escrutinio sobre la *real e inequívoca aptitud* de cada uno de sus artículos para alcanzar los objetivos en ella previstos.

En este caso correspondía fijar con precisión la materia de la ley. A su juicio, era la siguiente: *la regulación del ordenamiento territorial de las ciudades capitales y la adopción de instrumentos vinculados con la gestión de los distritos*. Si ello era así y las disposiciones demandadas contenían mecanismos de gestión territorial, podía concluirse que se encontraban relacionadas temáticamente con la ley acusada y, en consecuencia, no vulneraban el artículo 158 de la Carta. El examen en este tipo de casos debería partir de la perspectiva de un *observador razonable*: ¿acaso sería una sorpresa para dicho observador que, teniendo en cuenta el título de la ley, su artículo 1° y, en general su contenido, se encuentren en ella las normas acusadas? No parece ser ese el caso.

El magistrado Reyes Cuartas sostuvo, en segundo lugar, que las disposiciones demandadas planteaban tensiones agudas con la autonomía de las entidades territoriales y, en especial, con el ejercicio de las competencias de sus autoridades para definir la estructura de la administración territorial (arts. 287 y 313). En tales disposiciones y de manera contraria a la Constitución, se establecía (i) el modo en que las entidades territoriales debían configurar los Fondos de Desarrollo Local, (ii) su forma de administración y (iii) los fines de los recursos que lo integrarían.

No obstante, con fundamento en el principio democrático era posible que la Corte adoptara una sentencia de constitucionalidad condicionada a efectos de expulsar del ordenamiento la interpretación contraria a la autonomía territorial. Bajo esa perspectiva podía declarar que **la regulación bajo examen no impedía que las entidades territoriales -al amparo de las competencias de sus autoridades- definieran un modo de administración diverso**. En este caso, las reglas juzgadas conformarían una especie de *regulación supletiva*, aplicable únicamente cuando

las autoridades territoriales no adoptaran disposiciones diferentes. Dicho de otro modo, el condicionamiento tenía por objeto precisar que la configuración administrativa prevista por el legislador sería aplicable únicamente cuando en el nivel territorial no se decidiera otra cosa. Ello aseguraba la relativa inmunidad territorial que el artículo 287 de la Constitución reconoce.

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**

Presidente

Corte Constitucional de Colombia