

# COMUNICADO No. 51

Diciembre 3 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

**LA CORTE CONSTITUCIONAL ENCONTRÓ QUE EL RÉGIMEN DE LA PROVISIONALIDAD EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN NO DESCONOCE EL DERECHO A LA IGUALDAD EN EL ACCESO A LOS EMPLEOS Y FUNCIONES PÚBLICAS DE LOS EMPLEADOS DE CARRERA**

## I. EXPEDIENTE D-13476 - SENTENCIA C-503/20 (diciembre 3)

M.P. Alejandro Linares Cantillo

### 1. Norma demandada

#### DECRETO 262 DE 2000

(febrero 22)

*Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo primero de la Ley 573 de 2000, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

DECRETA:

**ARTÍCULO 82. Clases de nombramiento.** En la Procuraduría General de la Nación se pueden realizar los siguientes nombramientos:

- Ordinario: para proveer empleos de libre nombramiento y remoción.
- En período de prueba: para proveer empleos de carrera con personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de méritos.
- Provisional: para proveer empleos de carrera definitivamente vacantes, con personas no seleccionadas mediante el sistema de méritos, mientras se provee el empleo mediante concurso.

Igualmente, se hará nombramiento en provisionalidad para proveer empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción temporalmente vacantes, mientras duren las situaciones administrativas o los movimientos de personal que generaron la vacancia temporal del empleo.

Parágrafo. Nadie podrá posesionarse en un empleo de la Procuraduría General de la Nación sin el lleno de los requisitos constitucionales y legales exigidos.

**ARTÍCULO 185. Procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales.** En caso de vacancia definitiva de un empleo de carrera, el Procurador General podrá nombrar en encargo a empleados de carrera, o en provisionalidad a cualquier persona que reúna los requisitos exigidos para su desempeño.

Se hará nombramiento en encargo cuando un empleado inscrito en carrera cumpla los requisitos exigidos para el empleo y haya obtenido calificación de servicios sobresaliente en el último año y una calificación mínima del 70% sobre el total del puntaje en los cursos de reinducción a que se refiere el numeral segundo del artículo 253 de este decreto. Sin embargo, por razones del servicio, el Procurador General de la Nación podrá nombrar a cualquier persona en provisionalidad siempre que ésta reúna los requisitos legales exigidos para el desempeño del empleo por proveer.

El empleo del cual sea titular el servidor encargado podrá proveerse por encargo o en provisionalidad mientras dure el encargo de aquél.

El servidor encargado tendrá derecho a la diferencia entre el sueldo de su empleo y el señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no sea percibido por su titular.

Efectuado el nombramiento por encargo o en provisionalidad, la convocatoria a concurso deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes a este nombramiento.

**PARÁGRAFO.** Lo dispuesto en el inciso segundo del presente artículo, regirá a partir del 1° de enero del año 2001 y lo dispuesto en el inciso quinto regirá a partir de agosto del año 2000.

**ARTÍCULO 186. Nombramiento provisional.** El nombramiento tendrá carácter provisional cuando se trate de proveer transitoriamente un empleo de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito, aunque en el respectivo acto administrativo no se determine la clase de nombramiento de que se trata.

**También** tendrá carácter provisional la vinculación del servidor que ejerza un empleo de libre nombramiento y remoción que, en virtud de la ley o de decisión judicial, se convierta en cargo de carrera. En este caso, el concurso para proveer definitivamente la vacante respectiva será abierto.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El empleado que esté desempeñando un cargo de carrera en calidad de provisional al momento de la entrada en vigencia de este decreto, podrá participar, en igualdad de condiciones, en el concurso realizado para la provisión del respectivo empleo, aunque éste sea de ascenso.

**ARTÍCULO 187. Provisión de los empleos por vacancia temporal.** Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos podrán ser provistos por encargo o en forma provisional por el tiempo que duren aquellas situaciones.

El servidor encargado tendrá derecho a la diferencia entre el sueldo de su empleo y el señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no sea percibido por su titular.

**ARTÍCULO 188. Duración del encargo y del nombramiento provisional.** El encargo y la provisionalidad, cuando se trate de vacancia definitiva en cargos de carrera, podrán hacerse hasta por seis (6) meses. El término respectivo podrá prorrogarse por un período igual.

Si vencida la prórroga no ha culminado el proceso de selección, el término de duración del encargo y de la provisionalidad podrá extenderse hasta que culmine el proceso de selección.

Cuando la vacancia sea el resultado de ascenso que implique período de prueba, el encargo o el nombramiento provisional podrán extenderse por el tiempo necesario para determinar la superación del mismo.

**PARÁGRAFO.** Por razones del servicio el Procurador General de la Nación podrá desvincular a un servidor nombrado en provisionalidad o dar por terminado el encargo, aún antes del vencimiento del término establecido en el presente artículo.

**ARTÍCULO 218. Período de prueba.** La persona seleccionada por concurso abierto no inscrita en la carrera o de ascenso con cambio de nivel será nombrada en período de prueba, por un término de cuatro (4) meses, al vencimiento del cual se evaluará su desempeño laboral.

Aprobado el período de prueba, el empleado deberá ser inscrito en el Registro Único de Inscripción en Carrera de la Procuraduría General. Si no lo aprueba, una vez en firme la calificación, su nombramiento deberá ser declarado insubsistente mediante acto administrativo motivado expedido por el Procurador General. Contra la declaratoria de insubsistencia sólo procede el recurso de reposición, dentro de los tres días siguientes a su notificación, el cual debe resolverse dentro del término de treinta (30) días, quedando agotada la vía gubernativa.

Cuando el servidor de carrera sea seleccionado para un nuevo empleo por concurso, sin que implique cambio de nivel, será actualizada su inscripción en el registro mencionado, una vez tome posesión del nuevo cargo. Cuando el ascenso ocasione cambio de nivel, el nombramiento se hará en período de prueba; en este evento, si el empleado no obtiene calificación satisfactoria en la evaluación de su desempeño, regresará a su empleo anterior y conservará su inscripción en la carrera. Mientras se produce la calificación del período de prueba, el empleo del cual era titular el servidor ascendido podrá ser provisto por encargo o mediante nombramiento provisional.

La evaluación del período de prueba se efectuará con base en el instrumento adoptado por la Comisión de Carrera para tal efecto".

## 2. Decisión

**Primero. ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-077 de 2004, respecto del cargo por desconocimiento del principio del mérito y la carrera administrativa, en contra de los artículos 82, 185, 186, 187 y 188 del Decreto Ley 262 de 2000.

**Segundo. DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD** de los artículos 82, 185, 186, 187, 188 y 218 del Decreto Ley 262 de 2000, respecto del cargo por desconocimiento del principio de igualdad en el acceso a cargos públicos.

### 3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte Constitucional estudiar una demanda presentada contra los artículos 82, 185, 186, 187, 188 y 218 del Decreto Ley 262 de 2000, referentes a la facultad del Procurador General de la Nación de realizar nombramientos en provisionalidad o encargos de personas inscritas en la carrera, para proveer las vacantes, temporales o definitivas, de cargos de carrera. La demanda señalaba que el modelo de carrera resulta desconocido por la figura de los nombramientos en provisionalidad, no solo en cuanto a que la carrera es la regla general para la provisión de los empleos públicos, sino también porque desvirtúa las finalidades mismas del sistema. En ese sentido, argumentó que los nombramientos en provisionalidad (i) permiten la vinculación discrecional de personal que puede no estar lo suficientemente calificado y (ii) desconoce el principio del mérito, porque esos nombramientos se prolongan por largo tiempo.

Adicionalmente, la demanda manifestaba que los artículos demandados rompen el principio de igualdad al acceso al empleo y a las funciones públicas, pues dispensan el mismo trato a personas que no se hallan en la misma condición fáctica ni jurídica, considerando que el empleado de carrera ha superado un concurso de méritos para ingresar al sistema y para ser encargado en el empleo vacante, debe cumplir con los requisitos del cargo, haber obtenido calificación de servicios sobresaliente en el último año y haber obtenido al menos el 70% de la calificación en el curso de reinducción anterior al encargo; mientras que para ser nombrado en provisionalidad, sólo se requiere cumplir con los requisitos legales del cargo y sus méritos no deben ser evaluados en un concurso.

De manera preliminar, de acuerdo con lo manifestado por el Viceprocurador General de la Nación, la Corte constató la configuración de una cosa juzgada respecto de la sentencia C-077 de 2004, en lo que concierne a los apartes de los artículos 82, 185, 186, 187 y 188 del Decreto Ley 262 de 2000 sobre el nombramiento en provisionalidad y su compatibilidad con el principio del mérito y la carrera, como la regla general en la administración de personal (artículo 125 de la Constitución), pues en dicha sentencia se encontró que la provisión transitoria y delimitada temporalmente, de cargos de carrera, mediante la figura de la provisionalidad, no era inconstitucional ya que, en realidad, tal opción desarrolla principios de la función administrativa, particularmente, los de eficacia y eficiencia administrativas (artículo 209 de la Constitución).

Sin embargo, la Sala constató que no existe cosa juzgada constitucional que inhiba un pronunciamiento respecto del artículo 218 del Decreto Ley 262 de 2000, teniendo en cuenta que la norma contenida en dicha disposición no fue considerada en la sentencia C-077 de 2004. Encontró la Corte que tampoco existe cosa juzgada respecto de las expresiones cuestionadas del Decreto Ley 262 de 2000, en lo que refiere a la presunta vulneración del principio de igualdad en el acceso a cargos y empleos públicos.

#### **A. Cargo por violación del principio del mérito y la carrera administrativa**

Una vez agotado el examen previo respecto de la configuración o no de la cosa juzgada respecto de las normas objeto de demanda, y siguiendo para el efecto el precedente consagrado en la sentencia C-077 de 2004, la Corte concluyó que el artículo 218 en discusión se ajusta a la Carta, comoquiera que la posibilidad de realizar el nombramiento en provisionalidad durante el período de prueba de un funcionario de carrera ascendido (i) es un instrumento que permite la continuidad en la prestación

del servicio; (ii) el nombramiento contenido en dicha norma tiene un límite en su duración, de manera que no permite que se prolongue indefinidamente en el tiempo, y (iii) debe ser asumido por personas que reúnan los requisitos del cargo.

### **B. Cargo por violación del principio de igualdad en el acceso a cargos públicos**

A juicio del demandante, las normas acusadas, al facultar al Procurador General de la Nación para proveer transitoriamente cargos de carrera, comportan un trato discriminatorio hacia los empleados de carrera, que se manifiesta en dos aspectos: (i) se dispensa un trato igual a personas que no están en la misma situación, ya que los empleados de carrera son seleccionados por concurso de méritos, mientras que los provisionales son nombrados sin escrutinio alguno sobre sus aptitudes; y (ii) para el nombramiento en encargo, se le exige a los empleados de carrera la satisfacción de más requisitos - calificación de servicios sobresaliente en el último año y calificación del 70% sobre el total del puntaje en los cursos de reinducción – en comparación de los servidores nombrados en provisionalidad, a quienes solo se les exige el cumplimiento de los requisitos legales para ocupar el cargo.

El anterior planteamiento se debe dilucidar a través de un juicio integrado de igualdad, en los siguientes términos:

(i) En primer lugar, los dos supuestos planteados por el actor -empleado de carrera y particular- se encuentran en situaciones susceptibles de ser comparadas (*tertium comparationis*), en la medida en que ambos pueden ser nombrados transitoriamente por el Procurador General de la Nación en cargos de carrera vacantes, sin haber superado un concurso de méritos para desempeñar dichos cargos -el servidor de carrera fue seleccionado por concurso para el cargo que ocupa en carrera, pero no para el que ahora pretende ocupar en encargo-.

(ii) En segundo lugar, las normas demandadas prodigan un trato paritario a personas desiguales, teniendo en cuenta que las ponen en un plano de igualdad ante el nominador, quien tiene discreción para proveer transitoriamente los cargos de carrera vacantes, o bien mediante el **encargo** de empleados de carrera que cumplan los requisitos para el cargo y hayan obtenido una calificación de servicios sobresaliente en el último año, así como una calificación mínima del 70% sobre el total del puntaje en los cursos de reinducción, o mediante el nombramiento en **provisionalidad** de una persona que reúne las exigencias para ocupar el empleo, pero cuyos méritos no han sido evaluados en un concurso, ni su desempeño sometido a calificación.

(iii) En tercer lugar, la discrecionalidad concedida al Procurador para hacer nombramientos en encargo o en provisionalidad de los cargos de carrera vacantes supera un examen de razonabilidad y proporcionalidad de intensidad intermedia, (a) porque persigue una finalidad constitucionalmente importante referida a garantizar la continuidad de las funciones que cumple la Procuraduría General de la Nación durante el tiempo en que dure vacante el cargo; (b) es conducente para la consecución de dicho objetivo, en la medida en que permite al nominador suplir la vacancia de manera expedita; y (c) es proporcional, lo cual se afirma con fundamento en las siguientes consideraciones:

- No se vislumbra que, ante la necesidad de proveer transitoriamente una vacante, el servidor en carrera tenga *mejor derecho* que el particular que se encuentra por fuera de la entidad. El artículo 221 del Decreto Ley 262 de 2000 señala que la inscripción en carrera se circunscribe a un empleo específico -aquél para el cual se concursó-, a tal punto que para poder ascender con derechos de carrera, se debe concursar nuevamente para el cargo superior. De manera que los méritos que demostró se predicán del cargo para el que concursó, y no se extrapolan automáticamente para el desempeño de otra posición dentro de la entidad. En otras palabras, el hecho de estar inscrito en el régimen de carrera de la entidad ciertamente puede ser un criterio a tener en cuenta por el nominador en el marco de su discrecionalidad para proveer el cargo, pero no genera como tal un derecho que ubica al servidor de carrera en situación de privilegio o prelación frente al particular.

- Los requisitos específicos previstos a los servidores de carrera para poder ser nombrados en encargo -calificación de su desempeño cursos de reinducción- no se pueden examinar de manera aislada para concluir que su finalidad es discriminarlos frente a los particulares. Tales medidas hacen parte de un conjunto de disposiciones que sólo aplican al personal inscrito en el régimen de carrera de la Procuraduría, dentro del cual también existen prerrogativas que favorecen a estos últimos frente a quienes no han superado un concurso de méritos, tales como: derechos en caso de supresión del cargo (Decreto Ley 262 de 2000, art. 238), la posibilidad de participar en concursos de ascenso (art. 193, *ibídem*), la habilitación para desempeñar en comisión cargos de libre nombramiento y remoción, o en encargo empleos del régimen de carrera (arts. 97 y 185 *ibídem*), sin perder los derechos derivados de su cargo original.
  
- La posibilidad de efectuar nombramientos en cargos de carrera sin previo concurso de méritos no es incompatible con la Carta, siempre que a ella se acuda, no como mecanismo para eludir la obligación de proveer los cargos mediante procesos de selección objetivos e igualitarios, sino como medida para asegurar la continuidad de la función pública. “[L]a posibilidad del nombramiento en provisionalidad para proveer una vacante definitiva de un cargo público de carrera no atenta contra los principios que informan la carrera administrativa, entre ellos la integridad y la regularidad del concurso público de méritos, y la igualdad de oportunidades, sino que por el contrario, permite la realización de los fines de la administración pública, en cuanto garantiza la continuidad del servicio, y por otro lado, no riñe con el derecho que tienen todas las personas de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, con base en los méritos y calidades y en igualdad de condiciones, conforme a lo previsto en los Arts. 13, 40 y 125 superiores.”<sup>1</sup>
  
- La facultad que se concede al Procurador para proveer cargos de carrera vacantes mediante encargo o provisionalidad es excepcional. El artículo 82, literal c) del Decreto Ley 262 de 2000 establece que los nombramientos provisionales proceden mientras se provee la vacante definitiva mediante concurso, o mientras dure la situación administrativa que dio lugar a la vacante temporal. Por su parte, el artículo 185 *ibídem* establece la procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales en casos de vacancias definitivas en empleos de carrera. De manera que esta potestad se muestra razonada, en tanto permite solventar la necesidad de dar continuidad a la prestación del servicio, sin afectar la obligación que tiene la entidad de adelantar los concursos de méritos para la provisión de los cargos de carrera.
  
- El Decreto Ley 262 de 2000 limita temporalmente la facultad discrecional concedida al Procurador, y reivindica la prevalencia del principio del mérito. A este respecto, tratándose de vacantes definitivas, el artículo 185 *ibídem* impone la obligación de convocar a concurso dentro de los 3 meses siguientes al nombramiento por encargo o en provisionalidad, mientras que el artículo 188 *ibídem* establece una duración de 6 meses para este tipo de nombramientos, prorrogables por un periodo igual, y prevé la posibilidad de extenderlos hasta que culmine el respectivo proceso de selección, se entiende, ante la necesidad de preservar la continuidad de la función pública.

Los anteriores señalamientos conducen a la Sala a concluir que las normas acusadas no comportan un trato discriminatorio injustificado en la discrecionalidad conferida al Procurador para proveer transitoriamente cargos de carrera mediante encargos o nombramientos en provisionalidad, razón por la cual no quebrantan el principio de igualdad.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-753 de 2008.

LA DESTINACIÓN DE LA SOBRETASA AL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CREADA EN LA LEY DEL PLAN DE DESARROLLO PARA FORTALECER EL FONDO EMPRESARIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO UNA INVERSIÓN SOCIAL QUE ADMITA POR EXCEPCIÓN EL ESTABLECIMIENTO DE UNA RENTA NACIONAL CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA, COMO NO LO ES EL SANEAMIENTO FINANCIERO Y ADMINISTRATIVO EX POST DE UNA EMPRESA PRIVADA PRESTADORA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, TOMADA EN POSESIÓN EN UNA REGIÓN PARTICULAR DE LA GEOGRAFÍA NACIONAL

**II. EXPEDIENTE D-13622 - SENTENCIA C-504/20** (diciembre 3)  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

## 1. Norma demandada

### LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*

ARTÍCULO 313. Sobretasa por kilovatio hora consumido para fortalecer al fondo empresarial en el territorio nacional. A partir de la expedición de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2022, créase una sobretasa nacional de cuatro pesos moneda legal colombiana (\$4 COP) por kilovatio hora de energía eléctrica consumido, que será recaudada por los comercializadores del servicio de energía eléctrica y girada al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La sobretasa será destinada al pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas de energía eléctrica en toma de posesión en el territorio nacional. El hecho generador será el kilovatio hora consumido, y los responsables del pago de esta sobretasa serán los usuarios de los estratos 4, 5 y 6, los usuarios comerciales e industriales y los no regulados del servicio de energía eléctrica. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios reglamentará el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo.

El servicio de transporte masivo que se mueva con energía eléctrica estará excluido de la sobretasa de la que trata el presente artículo.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"".

## 3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte estudiar una demanda contra todo el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Respecto de los cargos formulados por el demandante, la Sala resolvió que los siguientes son aptos para emprender su análisis de fondo: (i) la sobretasa del artículo demandado es un impuesto cuyo recaudo no se destina a uno de los propósitos para los cuales la Constitución permite crear rentas de destinación específica (artículos 338 y 359.2 de la Carta Política); y (ii) la sobretasa de la norma demandada viola los principios de igualdad, equidad, eficiencia y progresividad (artículos 13, 95.9 y 363 superior). En relación con el cargo formulado por el demandante, relacionado con una omisión legislativa relativa, señaló este tribunal que el mismo no satisface los requisitos jurisprudenciales para su admisión y decidió inhibirse de pronunciarse por falta de aptitud del cargo.

De este modo, correspondió a la Corte Constitucional determinar si (i) ¿el Legislador desconoció la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 superior) al regular la sobretasa por kilovatio hora consumida de que trata el

artículo 313 de la Ley 1955 de 2019, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la inversión social?; y (ii) ¿el Legislador desconoció los principios de igualdad, equidad, eficiencia y progresividad tributaria (artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política) al prever en el artículo 313 una sobretasa por kilovatio hora consumida adicional, respecto de aquellos contribuyentes que también pagan la contribución por solidaridad, y desconociendo la capacidad contributiva de los contribuyentes?

Tras realizar un recuento jurisprudencial sobre la prestación de los servicios públicos como una función inherente a la finalidad social del Estado y el deber de garantizar que la prestación de dichos servicios sea eficiente, completa y atendiendo las necesidades básicas de la población, la Corte Constitucional caracterizó el tributo como un impuesto con destinación específica y consideró que:

- (i) La sobretasa por kilovatio hora de energía eléctrica consumido, establecida en la norma demandada, no corresponde al precio de consumo y disfrute del servicio de energía, por cuanto, no busca recuperar los costos e inversiones divisibles en los que incurra el prestador del servicio público domiciliario de distribución de energía eléctrica, ni se paga por dicho servicio. En otras palabras, el hecho gravable no está vinculado a la actividad del prestador.
- (ii) Se trata de una prestación de naturaleza unilateral, por lo cual su pago no es opcional ni discrecional para el contribuyente. El contribuyente no recibe ninguna contraprestación o beneficio adicional por parte del Estado que sea individual, proporcional y directa.
- (iii) El hecho generador que sustenta el tributo observa la capacidad económica del contribuyente como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general.

Teniendo en cuenta la naturaleza del tributo, la Sala Plena reiteró la excepcionalidad de las rentas nacionales de destinación específica, por lo cual, ha considerado que sólo por vía excepcional, siempre que se den los supuestos taxativamente señalados en el artículo 359 superior, le es dado al Legislador establecer una renta nacional de destinación específica. Justamente, señaló que esta prohibición constitucional, entre otros, pretende evitar inflexibilidades presupuestales y por ende, reivindica las funciones que está llamado a cumplir el presupuesto general de la nación, como instrumento decisivo de la política fiscal que aprueba año a año el Congreso, al cual se le confía la eficiente y justa asignación de los recursos y el desarrollo económico que facilite el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Con fundamento en lo anterior, precisó que el artículo 313 demandado vulnera la prohibición de creación de rentas de destinación específica, al no enmarcarse en la excepción prevista en el numeral 2 del artículo 359 superior, correspondiente a la noción de "**inversión social**". En desarrollo de la jurisprudencia constitucional y el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Corte definió dicho concepto como aquel que *desarrolla o permite realizar los fines sociales del Estado (art. 1º superior). Dichos fines se concretan en la consecución del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades, la participación en los beneficios del desarrollo y el disfrute de un ambiente sano*". Destacó que el gasto público social tiene connotaciones importantes en el régimen constitucional colombiano, a saber:

- (i) En primer lugar, es la principal herramienta para llevar a la práctica la parte dogmática de la Constitución, como instrumento para alcanzar de manera **progresiva** los objetivos del Estado social de derecho. A nivel internacional, es un compromiso derivado del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, el cual establece que: “Cada uno de los Estados Partes (...) se compromete a adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (PIDESC, Artículo 2).

- (ii) En segundo lugar, en los planes y presupuestos tendrá **prioridad** sobre cualquier otra asignación.
- (iii) En tercer lugar, debe ser **definido** por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- (iv) En cuarto lugar, por mandato de la misma norma orgánica, el presupuesto de inversión social **no se podrá disminuir porcentualmente** en relación con el del año anterior respecto del gasto total en la correspondiente ley de apropiaciones.
- (v) En quinto lugar, su **distribución territorial** debe tener en cuenta, entre otros factores, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas.
- (vi) Y en sexto lugar, sólo excepcionalmente podrá haber rentas nacionales con destinación específica para **inversión social**, noción que por tratarse de una excepción a una regla constitucional, debe ser interpretada restrictivamente.

Resaltó el tribunal que no quedaba duda alguna de que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, dicha finalidad no se concreta en la destinación específica de una renta nacional creada por la norma demandada en una Ley aprobatoria del Plan de Desarrollo, al destinarse en abstracto para el **pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas de energía eléctrica en toma de posesión**. Es claro que dicha destinación resulta contraria al principio de deliberación democrática, ya que no puede calificarse como “inversión social” el salvamento *ex post* de una empresa particular en un determinado sector, como es el caso de Electricaribe S.A. E.S.P.

Por último, señaló la Corte que le es dado al Congreso de la República, por las vías ordinarias, diseñar y aprobar *ex ante* una institucionalidad permanente que permita preventivamente garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como una verdadera política pública, orientada a todo el territorio nacional y no limitada al saneamiento financiero y administrativo *ex post* de una empresa privada prestadora de servicios públicos domiciliarios, tomada en posesión en una región particular de la geografía nacional.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declaró la inexecutable de todo el artículo 313 demandado. Para efectos de claridad, la Corte precisó que esta decisión surte efectos inmediatos y hacia futuro y será aplicable al período de facturación inmediatamente siguiente a la fecha de la presente decisión. Finalmente, por sustracción de materia, la Sala Plena se abstuvo de analizar el segundo cargo formulado por el demandante.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **Richard S. Ramírez Grisales** presentó salvamento de voto respecto de la sentencia anterior. En su concepto, la Sala Plena debió declarar la executable del artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 porque, en su criterio, la norma no desconoce lo previsto por el artículo 359 de la Constitución Política. Esto, con fundamento en cuatro razones. En primer lugar, la sobretasa tiene por objeto garantizar la continuidad en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, que es inversión social

a la luz de lo previsto por los artículos 365 y 367 de la Constitución, así como la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional. En segundo lugar, la Constitución Política faculta expresamente al legislador para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica por medio de, entre otros, particulares, por lo que resulta razonable que garantice la prestación efectiva del servicio por medio suyo. En estos términos, no solo sería constitucional, sino razonable, que la ley asegure la continuidad en la prestación de este servicio por la vía de, por ejemplo, evitar la liquidación de una empresa prestadora que se encuentra en toma de posesión, por lo que no correspondería a la Corte Constitucional limitar el amplio margen de acción con que cuenta el legislador para garantizar la prestación eficiente de este servicio público domiciliario. En tercer lugar, habida cuenta de que la norma tiene por finalidad específica garantizar la prestación del citado servicio por medio de las empresas en toma de posesión, los recursos recaudados por concepto de la sobretasa no pueden utilizarse para finalidades distintas, como el servicio de la deuda del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como lo entendió la mayoría de la Sala. En cuarto lugar, el Congreso de la República sí valoró la imperatividad y la necesidad de la medida, en términos de inversión social, así como la urgencia de su regulación, como se evidencia en múltiples intervenciones a lo largo del trámite legislativo.

**AL CONSTATAR LA INEPTITUD DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS CONTRA EL ART. 14 (PARCIAL) DE LA LEY 1740 DE 2014, LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PROCEDÍO A INHIBIRSE DE PROFERIR UN FALLO DE FONDO**

**III. EXPEDIENTE D-13590 - SENTENCIA C-505/20 (diciembre 3)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

**1. Norma demandada**

**LEY 1740 DE 2014**  
(diciembre 23<sup>2</sup>)

*Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

**ARTÍCULO 14. INSTITUTOS DE SALVAMENTO PARA LA PROTECCIÓN TEMPORAL DE RECURSOS Y BIENES EN EL MARCO DE LA VIGILANCIA ESPECIAL.** Cuando se presenten circunstancias que amenacen gravemente la calidad y la continuidad del servicio, el Ministerio de Educación Nacional podrá adoptar las siguientes medidas para la protección temporal de los recursos, bienes y activos de la institución de educación superior, con el fin de atender en forma ordenada el pago de sus acreencias y obligaciones, propendiendo porque se les garantice a los estudiantes el derecho a la educación:

1. La imposibilidad de registrar la cancelación de cualquier gravamen constituido a favor de la institución de educación superior, salvo expresa autorización del Ministerio de Educación Nacional. **Así mismo, los registradores no podrán inscribir ningún acto que afecte el dominio de los bienes de propiedad de la institución, so pena de ineficacia,** salvo que dicho acto haya sido realizado por la persona autorizada por el Ministerio de Educación Nacional.
2. **La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la institución de educación superior, por razón de obligaciones anteriores a la aplicación de la medida.** A los procesos ejecutivos se aplicarán en lo pertinente las reglas previstas en los artículos 20 y 70 de la Ley 1116 de 2006.
3. **La cancelación de los gravámenes y embargos decretados con anterioridad a la medida que afecten bienes de la entidad.** El Ministerio de Educación Nacional librará los oficios correspondientes.

<sup>2</sup> Diario Oficial No. 49.374 del 23 de diciembre de 2014.

4. **La suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento en que se disponga la medida, cuando así lo determine el Ministerio de Educación Nacional. En el evento en que inicialmente no se hayan suspendido los pagos, el Ministerio de Educación Nacional cuando lo considere conveniente, podrá decretar dicha suspensión.** En tal caso los pagos se realizarán durante el proceso destinado a restablecer el servicio, de acuerdo con la planeación que haga el Ministerio de Educación Nacional, en el cual se tendrá en cuenta los costos de la nómina.
5. (...)
6. El que todos los acreedores, incluidos los garantizados, queden sujetos a las medidas que se adopten, por lo cual para ejercer sus derechos y hacer efectivo cualquier tipo de garantía de que dispongan frente a la institución de educación superior, deberán hacerlo dentro del marco de la medida y de conformidad con las disposiciones que la rigen.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de proferir una decisión de fondo, respecto de la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 14 de la Ley 1740 de 2014, *“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse respecto de una demanda ciudadana presentada contra algunos apartes del artículo 14 de la Ley 1740 de 2014, *“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*.

Consideraba el accionante que los numerales cuestionados del artículo 14 de la Ley 1740 desconocen los artículos 113 y 229 de la Constitución.

Para argumentar el concepto de la violación, el accionante expuso que la Ley 1740 de 2014 violó la Constitución Política, pues en nombre de proteger el derecho a la educación, a través de una figura de salvamento para la protección temporal de recursos y bienes de una institución privada de educación superior en el marco de una vigilancia especial, por el mal manejo de los recursos y activos de la Fundación Universitaria San Martín, vulneró los derechos constitucionales de los trabajadores de tal institución de educación superior, al mismo tiempo que desconoció el principio de separación de poderes, el derecho de acceso a la justicia y demás principios y garantías constitucionales de los servidores de dicha institución, para hacer efectivas sus acreencias laborales.

A pesar de que la demanda inicial presentó trece cargos, en la etapa de admisión únicamente se admitieron las acusaciones de desconocimiento del principio de separación de poderes y de vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia.

El demandante consideraba que se desconocía el principio de separación de poderes (artículo 113 de la Constitución), al facultar a una entidad gubernamental, para interferir en las decisiones judiciales y para impedir el acceso al sistema judicial a los trabajadores de la Universidad San Martín, a través de mecanismos como la suspensión de procesos ejecutivos, el levantamiento de medidas cautelares y la prohibición a los jueces de admitir nuevos casos. Así, exponía el accionante que el Legislador invadió la órbita de las autoridades judiciales, e incluso modificó y derogó la legislación laboral y procesal. En su opinión, *“Al suspender los procesos ejecutivos, levantar las medidas cautelares y prohibir*

la iniciación de nuevos procesos ejecutivos, se está modificando y suspendiendo las normas del código procesal del trabajo, Art. 100, 101, 102 y siguientes, de igual manera está suspendiendo y modificando las normas del código general del proceso, las cuales se aplican por analogía o por remisión de los primeros es decir que la autoridad administrativa y legislativa está invadiendo el ámbito del poder jurisdiccional".

Igualmente, sostenía que las normas impugnadas desconocen el derecho de acceso a la administración de justicia, previsto en el artículo 229 de la Constitución, al permitir el desconocimiento de la cosa juzgada adoptada en los procesos en los que han sido parte los trabajadores de la Universidad San Martín. En sus palabras, "LA COSA JUZGADA, es otra institución arrasada por este garrochazo jurídico, ya que sus propios servidores, después de haber librado una batalla judicial y haber obtenido una sentencia judicial, esta ley le impide ejecutar este derecho, es decir modifica la aplicación de la ley, cambia las condiciones Constitucional y legalmente preestablecidas, pues al haberse librado un mandamiento de pago, este no se respeta y se declara la nulidad de este acto procesal, cuando ya había cobrado ejecutoria, desconociendo el fenómeno jurídico de la cosa Juzgada". También sostenía que estas normas patrocinan e incitan a la comisión del delito de fraude a resolución judicial, al permitir levantar medidas cautelares decretadas en el marco de procesos ejecutivos para garantizar los créditos laborales. Exponía que la inconstitucionalidad de las normas se evidenciaba porque "Con Base en la ley 1740 del 23 de diciembre de 2014, el Ministerio de Educación Nacional expidió las Resoluciones: 00841 del 19 de enero de 2015 y 1702 del 10 de febrero de 2015, con las cuales se violaron los derechos Constitucionales de los accionantes. Igualmente, para fundamentar el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia, la demanda enlista las sentencias que, a su juicio, se encontraban ejecutoriadas y habrían sido desconocidas por resolución del Ministerio de Educación.

Como pretensiones, el accionante solicitó (i) la declaratoria de inexecutable de las normas legales demandadas; (ii) la declaratoria de inconstitucionalidad de los correspondientes decretos reglamentarios; (iii) la declaratoria de ilegalidad de las resoluciones expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, respecto de la Universidad San Martín; y (iv) la suspensión provisional de las normas legales demandadas, con el fin de evitar la causación de un perjuicio irremediable a los trabajadores de la institución universitaria.

En el presente proceso únicamente intervino el Ministerio de Educación, el cual solicitó la inhibición de la Corte, por no presentar una demanda apta. De manera coincidente, en su concepto, el Procurador General de la Nación consideró que la demanda era sustantivamente inepta.

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el escrito ciudadano realizaba una inadecuada interpretación de las normas cuestionadas, porque daba un alcance a los poderes del Ministerio de Educación Nacional que no surgen de su tenor literal, por lo que la acusación carecía de certeza. Igualmente, identificó la Sala Plena que la demanda no presentaba un cuestionamiento de constitucionalidad, que pusiera en evidencia una contradicción normativa abstracta y que fuera suficiente para provocar un pronunciamiento de fondo al respecto, considerando el carácter rogado y no oficioso de las atribuciones constitucionales a esta corporación judicial. Advirtió la Corte que las funciones asignadas a este tribunal en el artículo 241 de la Constitución, frente a las demandas ciudadanas respecto de la constitucionalidad de las leyes, se encuadran en el concepto del control abstracto, razón por la cual, resultan impertinentes las acusaciones fundadas en casos concretos, que pretendan ser resueltos mediante este mecanismo y que se dirijan al amparo particular de los derechos constitucionales de determinadas personas.

Finalmente, advirtió la Corte que, en el presente caso, no era posible realizar una interpretación *pro actione*, porque, en razón de los importantes defectos argumentativos de la demanda, de realizarlo, se estarían desbordando las competencias constitucionales

de este tribunal y, por esta vía, se estaría cerrando la posibilidad para que cualquier ciudadano ejerza su derecho político a presentar una demanda al respecto, cuya acusación abstracta surja del concepto ciudadano y permita un debate profundo, respecto del cargo de constitucionalidad presentado.

Así las cosas, ante la ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad de las normas demandadas.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** salvó su voto al considerar que la demanda era susceptible de un fallo de fondo. Para el Magistrado Ibáñez, era claro que los reparos del demandante no eran en estricto sentido los más adecuados de conformidad con una visión técnica constitucional. Empero, además de haber sido admitidos a examen por cumplir con los requisitos que la ley y la jurisprudencia establecen, desde una perspectiva garantista de la participación ciudadana y en aplicación del artículo 22 del Decreto Extraordinario 2067 de 1991, al menos *prima facie*, en abstracto conducían a un entendimiento razonable de la demanda consistente en que las facultades de vigilancia y control conferidas al Ministerio de Educación Nacional para adoptar medidas en relación con la gestión de las instituciones de educación superior con el fin de mantener la continuidad del servicio implican una tensión entre la garantía y efectividad del derecho a la educación superior (C.P., Artículos 67 y 69), el principio de separación de funciones entre los órganos que integran el poder público y la colaboración armónica que se demanda de ellos para el cumplimiento o la realización de los fines del Estado (C.P., Artículo 113) y el derecho de acceso a la administración de justicia (C.P., Artículo 229), presuntamente vulnerados con las normas acusadas.

Así pues, de manera concreta, las eventuales imprecisiones y equívocos en la estructuración de los cargos no conducían a un fallo inhibitorio porque alcanzaba a preservarse una correspondencia, al menos elemental, entre las acusaciones y el contenido normativo impugnado, tanto así que el Procurador General de la Nación y el Ministerio de Educación Nacional en sus respectivas intervenciones, para explicar la ineptitud de la demanda acudieron a argumentos de contexto y alcance de la ley para alcanzar un objetivo constitucionalmente admisible, como lo es el garantizar el derecho a la educación y la prestación del servicio público de educación, lo cual, constituyen, a su juicio, asuntos que atañen estrictamente a una valoración de fondo.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL PRECISÓ EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEYES DE FINANCIAMIENTO CON ALGÚN CONTENIDO PRESTACIONAL. EN EL CASO CONCRETO, ENCONTRÓ QUE EL ESTABLECIMIENTO DE LA BONIFICACIÓN FISCAL DENOMINADA QUINQUENIO A LOS FUNCIONARIOS DE LA AUDITORÍA GENERAL EN LA LEY 2010 DE 2019, DESCONOCIÓ DICHO PRINCIPIO POR LO CUAL, FUE DECLARADA LA INEXEQUIBILIDAD DEL ART. 153 DE ESTA LEY**

**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