



COMUNICADO 3

Febrero 10 de 2022

Auto 123-22

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: AC 14522¹

LA CORTE CONSTITUCIONAL RESOLVIÓ APLICAR EL TRÁMITE DE URGENCIA NACIONAL A LAS DEMANDAS ACUMULADAS QUE FUERON PROMOVIDAS EN EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY 2159 DE 2021, “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 10 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022”. LA DEMANDA CONTRA LA NORMA ACUSADA, IMPLICARÍA, EN PRINCIPIO, QUE EL LEGISLADOR AL EXPEDIR LA NORMA ACUSADA DENTRO DE UNA LEY DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y APROPIACIONES QUE TIENE UN CONTENIDO PREFIJADO POR EL CONSTITUYENTE Y DE VIGENCIA CORTA Y DEFINIDA, PUDO HABER SOSLAYADO EL REQUISITO DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA, ENTRE OTROS MANDATOS CONSTITUCIONALES. EN TAL VIRTUD, TRAS EXAMINAR EL CONTENIDO GENERAL DE LA NORMA DEMANDADA, EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS ACUMULADOS Y LA SOLICITUD DE VARIOS DE LOS DEMANDANTES, LA CORTE CONSTATÓ QUE SE TRATA DE UN CASO DE URGENCIA NACIONAL Y QUE EXISTEN RAZONES PARA TENERLO COMO UN ASUNTO DE ESPECIAL TRASCENDENCIA SOCIAL POR LO QUE LAS DEMANDAS PRESENTADAS EN EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEBERÁN SER TRAMITADAS Y FALLADAS PREFERENTEMENTE SEGÚN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 9 DEL DECRETO 2067 DE 1991, EL ARTÍCULO 63A DE LA LEY 270 DE 1996, ADICIONADO POR EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 1285 DE 2009, Y EL ARTÍCULO 42 DEL REGLAMENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Las solicitudes

En algunas de las demandas de inconstitucionalidad promovidas, los actores solicitaron: (i) asumir el conocimiento de este asunto como control previo, dada a su juicio la materia indudablemente estatutaria regulada en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021; (ii) la adopción de una medida cautelar de suspensión de los efectos de la disposición y, en su defecto, (iii) que se dé impulso de manera preferente este asunto, mediante trámite de urgencia nacional (Decreto 2067 de 1991, artículo 9) o por la trascendencia social que ostenta (Ley 270 de 1996, artículo 63A).

¹ Expedientes acumulados: D-14522, D-14523, D-14525, D-14526, D-14528, D-14529, D-14530, D-14533, D-14534, D-14537, D-14538, D-14539, D-14545, D-14547, D-14548, D-14552, D-14566, D-14567, D-4568, D-14569, D-14570, D-14571, D-14572, D-14573, D-14574, D-14575, D-14579, D-14580, D-14581, D-14583, D-14584, D-14586, D-14587, D-14588, D-14589, D-14590, D-14591, D-14592, D-14596, D-14597, D-14600 y D-14602.

2. Decisión

Analizadas las anteriores solicitudes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, resolvió:

PRIMERO. Impartir el trámite de urgencia nacional a los expedientes acumulados de la referencia, por lo cual deberán ser tramitados y fallados preferentemente según lo previsto en el artículo 9 del Decreto 2067 de 1991, el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 y el artículo 42 del Reglamento de la Corte Constitucional.

SEGUNDO. ORDENAR a la Secretaría General de esta Corte que informe de inmediato al Ministerio Público para que, en atención al trámite de urgencia y en el marco del proceso acumulado D-14522 rinda su concepto a la brevedad posible.

TERCERO. RECHAZAR por improcedentes las solicitudes de ‘*avocar control automático*’ presentadas en los procesos D-14528, D-14539 y D-14552 y de ‘*medida cautelar*’ en los expedientes D-14525, D-14539 y D-14545, todas acumuladas a la demanda de inconstitucionalidad D-14522.

CUARTO. Contra la presente providencia no procede recurso alguno.”

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena, con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar, resolvió tres solicitudes formuladas por distintos demandantes dentro del proceso D-14522 AC.

Frente a la primera de **(i)** “*asumir el conocimiento de este asunto como control previo, dada la materia indudablemente estatutaria*”, la Corte señaló que una vez expedida la Ley acusada 2159 de 2021, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2022*”, mediante un auto no es posible ordenar anular parcialmente la sanción presidencial para entrar luego al análisis de constitucionalidad de la norma acusada. Así como la Constitución no contempla la sanción parcial de una ley, tampoco la Corte está habilitada por aquella para anular o dejar sin efecto parcialmente la sanción impartida con motivo del ejercicio del control de constitucionalidad.

Frente a la segunda, **(ii)** dictar “*una medida cautelar de suspensión de los efectos de la disposición*”, la Corte señaló su falta de competencia para adoptar medidas cautelares durante el proceso contencioso constitucional respecto de

normas con fuerza de ley puesto que ellas no fueron previstas por la Constitución y por lo mismo no existe una regulación que prevea la forma de solicitarlas, tramitarlas y decidir las, como sí se contempla para la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a actos administrativos en los términos del artículo 238 de la Constitución y las leyes que la desarrollan.

En tal virtud, tales solicitudes fueron rechazadas por improcedentes.

Sin embargo, no ocurrió lo mismo con la solicitud de **(iii)** “*impartir el trámite de urgencia*”.

Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional tras examinar el contenido general de la norma demandada, el contexto de los procesos acumulados y la solicitud de varios de los demandantes constató que se trata de un caso de urgencia nacional y que existen razones para tenerlo como un asunto de especial trascendencia social por lo cual deberá ser tramitado y fallado preferentemente en los términos del artículo 9 del Decreto 2067 de 1991, el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 y el artículo 42 del Reglamento de la Corte Constitucional.

Resueltas por la Sala Plena las anteriores solicitudes, el trámite de los Expedientes acumulados al proceso D-14522, continuará conforme a la ley, bajo la conducción de la Magistrada sustanciadora Diana Fajardo Rivera.

4. Salvamentos de voto

La Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** y los Magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** se apartaron de las decisiones mayoritarias. El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó parcialmente su voto frente al resolutivo segundo.

La magistrada **Diana Fajardo Rivera** y el magistrado **Alberto Rojas Ríos** se separaron de la decisión adoptada por la Corte Constitucional. En su concepto, el *trámite de urgencia nacional* no constituye una medida adecuada en este momento del trámite constitucional para salvaguardar la supremacía constitucional comprometida, ni las garantías de la democracia representativa que, precisamente en época preelectoral, se ponen a prueba.

1. En su concepto, los hechos expuestos por las cuarenta y un (41) demandas acumuladas al radicado D-14522, referentes a la aprobación por el Congreso de la República del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, daban cuenta de que, *expresamente*, el legislador decidió modificar una norma estatutaria -el

parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005- a través de una ley ordinaria. Por este motivo, y con independencia de la decisión final que deberá tomar la Sala, estimó que **lo procedente era asumir el conocimiento del artículo 124 demandado en control previo, automático, integral y definitivo de constitucionalidad**, tal como lo solicitaron varios demandantes, conforme a las competencias otorgadas por el artículo 241.8 de la Constitución. Esta posibilidad, agregaron, no es ajena a la práctica constitucional de este Tribunal, que en oportunidades anteriores ha adoptado medidas para controlar los actos de su competencia a través de las vías que el artículo 241 superior establece claramente, en defensa del principio de frenos y contrapesos.²

Esto implicaba afirmar que (i) el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no entra en vigencia hasta que la Corte Constitucional realice su control judicial; **mientras que, por el contrario, todas las garantías electorales previstas en la Ley 996 de 2005 sí lo están, en defensa de la transparencia y equilibrio de los próximas elecciones para el Congreso y la Presidencia de la República**, y que (ii) la sanción presidencial que recayó sobre el artículo 124 no impide el ejercicio de las competencias asignadas a esta Corporación por el Constituyente, por lo cual, no surte efecto respecto de esta disposición hasta tanto se realice el control de constitucionalidad respectivo.

2. Agregaron la magistrada y el magistrado disidentes que, de no aceptar esta posibilidad, la Sala Plena debió dar paso al estudio de una *medida cautelar, consistente en suspender los efectos del artículo 124 demandado*, tal como lo solicitaron también varios demandantes. En su concepto, las decisiones previas en las que la Corporación ha negado dicha posibilidad no ponen un punto final a la discusión -como el Auto 368 de 2015-, pues, por el contrario, los debates que allí han surgido y que se encuentran registrados en salvamentos y aclaraciones, evidencian una línea jurisprudencial en construcción. En este contexto del debate, era necesario evaluar nuevamente al amparo de una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales si en este caso era viable o no la adopción de la *medida solicitada, como salvaguarda de la tutela judicial efectiva*.

En su criterio, cuando lo que se cuestiona es el desconocimiento claro de las reglas de formación de la ley y, además, este incumplimiento se afirma respecto de normas estatutarias, que para entrar en vigencia tienen que haber sido declaradas ajustadas a la Carta por la Corte Constitucional en un control previo e integral, la presunción de constitucionalidad no constituye una barrera infranqueable para que el Tribunal Constitucional de manera preliminar decida

² Al respecto citaron, por ejemplo, la Sentencia C-972 de 2004 y el Auto 288 de 2010.

suspender su vigencia del ordenamiento jurídico; la tensión entre el legislador y el juez constitucional, de alguna manera, se debilita.

Si a esta situación, se agrega el hecho de que (i) dicha norma tiene por efecto suspender garantías electorales, (ii) a través de una disposición de corta vigencia, como ocurre en este caso, (iii) es posible dar paso a un estudio profundo y razonado sobre la necesidad de proteger el objeto mismo del proceso, a través de una medida cautelar.

3. Para la magistrada Fajardo Rivera y el magistrado Rojas Ríos, a pocas semanas de que los ciudadanos acudan a las urnas a elegir a congresistas y al Presidente de la República, el trámite de *urgencia nacional* no satisface la necesidad de proteger las garantías electorales como sí lo hacían, por el contrario, las dos medidas previamente explicadas. La *urgencia* no excusa a la Corte de la obligación de practicar las pruebas que se requieran y garantizar los plazos para que los(as) ciudadanos(as) intervengan en el trámite de constitucionalidad así como para que el Ministerio Público lo haga, por esta razón, si bien acelera la oportunidad del fallo -y esto es algo que, por supuesto, comparten-, el artículo 124 continúa produciendo sus efectos, por lo cual, el resultado logrado con la decisión de la Sala Plena no es inmediato, no es el correcto para la protección de los caros principios y valores que están de por medio. Con esta decisión, en conclusión, tanto las leyes estatutarias como las elecciones transparentes y equilibradas, quedaron **sin garantías**.

Por su parte, el Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** salvó su voto frente a la decisión adoptada. Señaló que la Corte ha debido asumir el control judicial del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 en ejercicio de la competencia establecida en el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución. Eso implicaba, a su vez, **privar de efectos la sanción gubernamental respecto de esa disposición** y, en consecuencia, disponer la pérdida de vigencia de la reforma que se introdujo al artículo 38 de la Ley 1996 de 2005, conocida como ley de garantías. Esta conclusión se fundamenta en cuatro razones

Primero. La evidencia fáctica mostró que durante los debates que tuvieron lugar en el Congreso de la República, se asumió que la disposición acusada tenía naturaleza estatutaria debido a que implicaba, justamente, una reforma a la referida Ley 1996 de 2005. Sin embargo, fue incluida en una ley ordinaria. Ello condujo de manera deliberada, consciente y perfectamente avisada, a eludir el control previo y automático de la Corte Constitucional. Lo sabía el Congreso y la Corte podía también saberlo. Sin embargo, encerrado por las formas que eligieron el Senado y la Cámara, este Tribunal no pudo decir nada antes de que fuera sancionada por el Presidente de la República.

Segundo. Esa actuación del Congreso obligaba a la Corte a exigir el respeto de sus competencias. Lo ocurrido imponía una actuación precisa. El **carácter preventivo** del control a su cargo respecto de disposiciones estatutarias ha debido resonar con mayor fuerza. Se trataba de seguir los pasos que han definido la historia de este tribunal, aquellos que han hecho posible guardar la integridad y supremacía de la Constitución. Aun más; en el pasado la Corte Constitucional ha efectuado profundos razonamientos y ejercicios hermenéuticos para reclamar su competencia en guarda de la integridad de la Carta y haciendo respetar su misión de guardiana del texto fundamental del Estado, cuando quiera que se la eludido por las autoridades concernidas, la obligación de remitir textos para su revisión y aprobación previa e integral.

En esa historia, construida caso a caso como lo demanda la labor de esta Corte, ha adoptado numerosas decisiones que enfrentan situaciones especiales en las que la Carta se ha puesto en riesgo. Consideró posible (i) juzgar disposiciones que no se encontraban nominalmente indicadas en el artículo 241 de la Carta pero que tenían fuerza de ley -entre otras, C-049 de 2012 y C-280 de 2014-; (ii) emprender el control de reglas que eludían el examen automático de constitucionalidad (C-972 de 2004 y Auto 288 de 2010); y (iii) conferir efectos *inter pares* a sus decisiones a fin de evitar la aplicación de normas que violaban radicalmente la reserva de ley estatutaria (Auto 071 de 2001).

Frente a situaciones especiales, y esta era una de ellas, la Corte debía también adoptar una decisión especial. No apenas porque se le irrespete su competencia y se le eluda con clara conciencia y voluntad, sino porque de cara a la ciudadanía, la Corte es la última esperanza cuando actuaciones de los poderes públicos se saltan la Constitución impactando en garantías básicas como por ejemplo lo es la transparencia electoral y de contera la vida democrática de la Nación, todo sobre lo cual descansa la paz del país y las posibilidades de una vida armónica fundada en valores y principios. Poner en riesgo la equidad y la transparencia electoral a partir de una norma que precisa de un aval de la Corte Constitucional, es un peligro serio que aquí no se ha tomado en cuenta.

Tercero. Valorar la oportunidad de la decisión de la Corte era fundamental. Impartir un trámite de urgencia al proceso de constitucionalidad implica que la decisión de la Corte tardará menos tiempo. Sin embargo, en el caso que ahora se examinaba "cualquier tiempo es tarde". Los efectos de la modificación del artículo 38 de la Ley 1996 de 2005 continuarán produciéndose precisamente antes de las jornadas electorales de este año. Y cuando llegue la decisión de la Corte, incluso si ella implica una decisión con efectos retroactivos, las consecuencias de la aplicación de la nueva disposición probablemente estarán ya consumados. Dicho de otro modo, la vigencia inmediata de la disposición

acusada y su aplicación en el periodo preelectoral hará imposible borrar cualquier efecto de aquellos que podía evitar el control previo de la Corte. Con ello la Corte actuó de una manera formalista que no reparó bastante en tan nefastas consecuencias para la limpieza de los procesos democráticos electorales. La experiencia le indica a la Corte que las actas de los debates en el congreso tardarán meses y precisarán de uno y otro oficio de reiteración. Entre tanto los fines de la regla cuestionada se habrán cumplido de manera plena, y la sentencia tardía seguramente será un buen precedente, pero nada más. Una vieja práctica que se creía olvidada era recaudar impuestos de manera temporal, con normas inconstitucionales, con la esperanza de que cuando la Corte las expulsara del ordenamiento jurídico, sus efectos ya estarían cumplidos. Lo que aquí subyace es bastante parecido: cuando la Corte termine su trabajo en una sentencia, los fines perseguidos con la elusión constitucional estarán consumados.

Cuarto. El asunto llegó al conocimiento de la Corte mediante las demandas presentadas por varios ciudadanos, incluyendo congresistas que advertían la infracción de la Constitución. El inicio del proceso a partir de esas demandas no impedía a la Sala Plena, con fundamento en el artículo 241.8, emprender el control previo y automático a su cargo. Era posible readecuar el trámite y asumir el examen en los términos en que ello le fue confiado por la Corte. Tenía la Corte en sus manos esa posibilidad y, en esta ocasión, la dejó pasar.

Finalmente, el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvo parcialmente su voto por considerar improcedente ordenar al Procurador General de la Nación rendir concepto a la brevedad, dado que los términos de su intervención están determinados en la Constitución.