

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

Sentencia C-153 de 2022

Expedientes: D-14522 (AC)

Ref.: Demandas contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or 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”.

Demandantes:

Roy Leonardo Barreras Montealegre (D-14522)
y otros.

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá D.C., cinco (05) de mayo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera, Gloria Stella Ortiz Delgado y Paola Andrea Meneses Mosquera; y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución Política, y cumpliendo todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. En sesión virtual de la Sala Plena de la Corte Constitucional de 19 de noviembre de 2021 se asignó el conocimiento de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Roy Leonardo Barreras Montealegre contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 al despacho de la Magistrada ponente de esta providencia (D-14522). En la misma fecha, siguiendo las reglas de procedimiento aplicables y dada la afinidad de las materias,¹ se acumuló a dicho trámite las demandas con los radicados D-14523, Edwing Fabián Díaz Plata; D-14525, Álvaro Garro Parra; D-14526, Katherine Miranda Peña; D-14528, Carlos Alberto Maya Restrepo; D-14529, Juan Sebastián Ramírez García; D-14530, Juan David Gamboa González; D-14533,

¹ Artículos 5 del Decreto 2067 de 1991, “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional” y 40 del Acuerdo 02 de 2015, “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

Iván Cepeda Castro y otros;² D-14534, Antonio Eresmid Sanguino Páez y otro;³ D-14537, Luis Fernando Velasco Chaves; D-14538, Juan Manuel López Molina; y, D-14539, David Andrés Luna Sánchez y otro⁴. Con posterioridad, en la sesión virtual de 24 de noviembre de 2021, se acumuló al expediente D-14522 las demandas con los radicados D-14545, Iván Darío Hernández Rodríguez; D-14547, Ferney Urrea Galán; D-14548, Alberto Ortiz Saldarriaga; y, D-14552, Diego Escallón Arango y otros.⁵

2. Por último, en sesión de Sala Plena del 9 de diciembre de 2021, la Corte acumuló al mismo expediente los procesos con radicados D-14566, Carlos Mario Porras Gamba; D-14567, Juliana Valentina Cruz Sánchez; D-14568, Valentina Álvarez Castro; D-14569, Juan Sebastián Mulford Hernández; D-14570, Laura Valentina Ramos Suárez; D-14571, Laura Montes Salazar; D-14572, Moisés Mariño Roberto; D-14573, Angie Bibiana Burgos Fajardo; D-14574, Francy Lizeth Rincón Tejedor; D-14575, Alex Ferney Albarracín Avella; D-14579, Henry Camilo Estupiñán Ballesteros; D-14580, Germán David Rocha De Felipe; D-14581, Angie Daniela Bonilla Pizza; D-14583, Johan Andrés Guerrero Becerra; D-14584, Karina Victoria Reyes Gutiérrez; D-14586, Mile Vanessa González Estupiñán; D-14587, María Paula Alvarado Niño; D-14588, Lina María Aguirre Páez; D-14589, Danna Valentina Dallos Soto; D-14590, Marlin Julie Cerón Lombana; D-14591, Laura Juliana Aponte Pinilla; D-14592, Angie Bibiana Burgos Fajardo; D-14596, Wilmar Santiago Becerra Bernal; D-14597, Inti Raúl Asprilla Reyes; D-14600, Jhisela Alejandra Estévez Anáve y D-14602, Jissel Amaid Gómez Estupiñán. En total el expediente acumulado quedó integrado por 41⁶ demandas de inconstitucionalidad para proceder a su calificación inicial.

3. En atención a lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, la Magistrada sustanciadora profirió el 16 de diciembre de 2021 el Auto de *admisión total y parcial* de algunas de las demandas presentadas contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por los cargos de violación de reserva de ley estatutaria y quebrantamiento del principio de unidad de materia. Aunado a lo anterior dispuso (i) anular el número de radicación correspondiente al expediente D-14592 y remitir los documentos que conforman dicho trámite al expediente D-14573,⁷ (ii) inadmitir el cargo que presentó el ciudadano Juan Manuel López Molina, dentro del radicado D-14538, contra el artículo 78 de la Ley 2159 de 2021,⁸ y (iii) conceder a los accionantes cuyas demandas se inadmitieron, total o parcialmente, por no acreditar su condición de ciudadanos (as) o no haber propuesto uno o varios cargos aptos, el término legal para proceder a la subsanación, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

4. También dispuso el decreto de pruebas relevantes, por lo cual ordenó requerir a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, dentro del término de 10 días siguientes a la notificación de esa

² Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar, Alexander López Maya, Wilson Arias Castillo, Alberto Castillo Salazar, María José Pizarro Rodríguez, Ángela María Robledo y José Aulo Polo.

³ Gabriel Cifuentes Ghidini.

⁴ José Daniel López.

⁵ Iván Marulanda Gómez y Jorge Eduardo Londoño Ulloa.

⁶ Originalmente eran 42 demandas de inconstitucionalidad pero, como se explicará más adelante, el radicado D-14592 fue anulado y por ello el universo para calificar la admisibilidad quedó configurado por 41 demandas.

⁷ Lo anterior, dado que los dos trámites contenían la demanda presentada por la ciudadana Angie Bibiana Burgos Fajardo.

⁸ La demanda de este ciudadano, radicado 14538, fue admitida en relación con los cargos de violación de reserva de ley estatutaria y vulneración del principio de unidad de materia contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Se destaca que esta fue la única demanda que invocó cargos contra una disposición diferente al artículo 124 ya mencionado.

providencia, remitieran las gacetas del Congreso que contienen los antecedentes legislativos de la Ley 2159 de 2021, las certificaciones de quórum deliberatorio y decisorio, así como de las mayorías con las cuales fue aprobado en cada debate el texto que finalmente dio lugar al artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

5. En el numeral octavo de ese mismo Auto del 16 de diciembre de 2021 se ordenó que, en firme la decisión sobre la admisión o inadmisión de la demanda y una vez calificadas las pruebas decretadas, se procediera a: (i) correr traslado a la Procuradora General de la Nación por el lapso de 30 días para la rendición de concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Carta Política; (ii) fijar en lista el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por el término de 10 días, para que cualquier ciudadano y ciudadana la impugnara o defendiera; (iii) comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública; e, (iv) invitar a participar a diferentes entidades del Estado,⁹ agremiaciones,¹⁰ organizaciones¹¹ y sectores de la academia,¹² con el fin de que emitieran concepto técnico sobre la norma censurada.

6. Posteriormente, mediante el Auto del 31 de enero de 2022 resolvió admitir la subsanación de otro grupo de demandas, unas a título integral y otras parcialmente.¹³ En cuanto al expediente D-14538, único de los acumulados en el que se invocaron reparos de inconstitucionalidad contra el artículo 78 de la Ley 2159 de 2021 -además de los expuestos contra el artículo 124 de la misma, el actor no allegó escrito de subsanación y ello motivó el rechazo de la demanda en contra de aquel artículo.

7. De esta forma, concluida esta etapa inicial, los trámites admitidos *integral o parcialmente* corresponden a veintiocho (28) demandas públicas de inconstitucionalidad contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por dos cargos: violación al principio de reserva de ley estatutaria y vulneración del principio de unidad de materia.

8. Ahora bien, en atención a las peticiones particulares solicitadas por los y las accionantes, mediante Auto 123 del 10 de febrero de 2022¹⁴ la Sala Plena de la Corte Constitucional (i) rechazó por improcedentes las solicitudes de avocar control automático de constitucionalidad y de decretar medida cautelar, (ii) impartió trámite de *urgencia nacional* a este acumulado, con el objeto de que se tramitara y fallara preferentemente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 9 del Decreto 2067 de 1991, 63ª de la Ley 270 de 1996 -adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009-, y 42 del Reglamento de la Corte Constitucional. Y, finalmente, (iii) ordenó informar de inmediato al Ministerio

⁹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Contratación Pública, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y Consejo Nacional Electoral

¹⁰ Federación Nacional de Municipios, Federación Colombiana de Departamentos y Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.

¹¹ Dejusticia, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Misión de Observación Electoral y Escuela de Veeduría Ciudadana Electoral de Colombia.

¹² Facultades de derecho de las universidades de Antioquia, de Ibagué, de los Andes, del Atlántico, del Norte, del Rosario, Eafit, Externado, Industrial de Santander, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia y Sergio Arboleda.

¹³ El cuadro consolidado de las demandas admitidas, total o parcialmente, dentro de este trámite, se adjuntará a esta providencia como anexo 1.

¹⁴ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Diana Fajardo Rivera y Alberto Rojas Ríos. SV. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. José Antonio Lizarazo Ocampo.

Público de este trámite de urgencia, para que *rinda su concepto a la mayor brevedad posible*.

9. Mediante los autos del 28 de febrero y 7 de marzo de 2022, la Magistrada sustanciadora dio impulso y cerró la etapa probatoria, incorporando al trámite de constitucionalidad los elementos de prueba allegados hasta ese momento por las autoridades requeridas, asegurándose de que todas las etapas del trámite legislativo se encontraran recogidas en las gacetas o en los videos de las sesiones oficiales. Finalizada esta etapa, el término de fijación en lista para que la ciudadanía pudiera participar en el asunto de la referencia venció el 23 de marzo de 2022, y el traslado a la señora Procuradora General de la Nación finalizó el 27 de abril de 2022, con la recepción del concepto respectivo el 25 de abril de 2022.

10. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver las demandas acumuladas de la referencia.

II. Norma demandada

11. A continuación, se transcribe el texto del artículo acusado:

“LEY 2159 DE 2021¹⁵
(noviembre 12)

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022

(...)

ARTÍCULO 124°. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial.”

III. Las demandas

12. Las y los demandantes de las acciones públicas de inconstitucionalidad solicitan declarar la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Particularmente la demanda D-14533 pide que, en caso de que se declare tal inexequibilidad, se *“ordene dejar sin efectos los convenios administrativos y demás actos jurídicos celebrados con ocasión del artículo 124 de la ley 2159 de 2021 desde la entrada en vigencia de la Ley citada hasta la fecha en que esta Corporación profiera su decisión de fondo.”*¹⁶

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial No. 51.859 del 12 de noviembre de 2021.

¹⁶ Expediente digital D-14533. Archivo de demanda: “D0014533-Presentación Demanda-(2021-11-18 07-48-44).pdf”, pág. 18.

13. Conforme al contenido admitido, los actores proponen dos cargos. El primero, violación del principio de reserva de ley estatutaria y, el segundo, vulneración del principio de unidad de materia. En síntesis, presentan seis argumentos estructurales frente al primer cargo, a saber: (i) las leyes estatutarias deben ser modificadas por normas de igual categoría, cumpliendo con cada uno de los requisitos dispuestos en el artículo 153 de la Constitución; (ii) en el trámite de la norma acusada no se cumplió la regla de mayorías absolutas para modificar una ley estatutaria, por lo cual se violó el artículo 153 constitucional; (iii) se desconocieron las competencias de las comisiones primeras de ambas Cámaras, lo que apareja el quebranto de los artículos 142 y 152 literal f) de la Constitución, así como del artículo 2 de la Ley Orgánica 3ª de 1992; (iv) se pretermitió el control previo por parte de la Corte Constitucional sobre la disposición acusada, situación que va en contravía de los artículos 241.8 y 153 de la Carta Política; (v) en la ley anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones no pueden incluirse asuntos con reserva de ley estatutaria en materia electoral; y, (vi) se desconoció el principio democrático por insuficiencia en el debate estatutario al momento de tramitar la disposición censurada.

14. En el segundo cargo por vulneración al principio de unidad de materia adujeron los y las accionantes que las particularidades de las leyes anuales de presupuesto, cuyo contenido está regulado constitucionalmente, no permite incluir materias como las propias de una ley estatutaria. Indicaron que, en atención a los criterios de valoración específicos de estas leyes, el artículo 124 demandado no encuentra conexidad con el cuerpo normativo del que hace parte.

IV. Síntesis de las intervenciones¹⁷

15. En el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones: (i) de entidades estatales, en concreto del **Departamento Administrativo de la Presidencia** y de la **Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (conjunta),¹⁸ de la **Nación -Ministerio del Interior**¹⁹ y del **Departamento Administrativo de la Función Pública**,²⁰ que solicitaron declarar la exequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 demandado porque, en su concepto, no se configura ninguno de los dos cargos invocados. La Nación -Ministerio del Interior, además, afirmó que las demandas no eran aptas y que, por lo tanto, lo procedente era inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo.

16. También allegaron intervención (ii) asociaciones o instituciones gremiales, por parte de la **Federación Colombiana de Municipios**,²¹ la **Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales**²² y la **Federación**

¹⁷ La Sala Plena realizará una descripción general sobre la petición y el enfoque general de la intervención en este apartado. Posteriormente, al analizar cada uno de los cargos formulados se hará un recuento más detallado de las razones expuestas.

¹⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41305>. Mediante apoderado, el abogado Fernando Hernández Alemán, y el asesor de la oficina Asesora Jurídica, Manuel Felipe Rodríguez Duarte, respectivamente.

¹⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41335>. Allegado a través de apoderado, el abogado Eduar Libardo Vera Gutiérrez.

²⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41304>. Memorial allegado por el director jurídico, el señor Armando López Cortes.

²¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40910>. Intervención suscrita por el señor Gilberto Toro Giraldo, director ejecutivo.

²² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41315>. El documento de intervención fue suscrito por el director jurídico, Everaldo Lamprea Montealegre.

Nacional de Departamentos.²³ Las tres (3) asociaciones o instituciones gremiales solicitaron declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada.

17. Mientras Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos se pronunciaron sobre los dos cargos, la Federación Colombiana de Municipios no se refirió a ellos, pero indicó que la finalidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 era reactivar la economía, promover el empleo y reducir la pobreza luego de la pandemia mediante la celebración de convenios para adelantar proyectos en las regiones y municipios de manera más fácil y expedita.²⁴ En su concepto, la “ley de garantías” tuvo por objeto establecer garantías electorales como consecuencia de la aprobación de la figura de la reelección presidencial, situación que perdió vigencia con la prohibición posterior, por lo cual la norma es superflua en la actualidad.

18. Finalmente, intervinieron (iii) instituciones educativas, en concreto la **Universidad del Rosario**,²⁵ la **Universidad Libre**,²⁶ la **Universidad de Cartagena**²⁷ y la **Universidad Externado**,²⁸ todas ellas acompañaron la solicitud de los y las demandantes, invocando razones por las cuales se configuran cada uno de los cargos presentados. La Universidad del Rosario se refirió solo al quebrantamiento de la reserva de ley estatutaria.

19. En el siguiente cuadro se sintetiza el enfoque y argumentos principales de estas intervenciones, advirtiéndose que, posteriormente, al analizar cada uno de los cargos invocados, se hará un recuento más detallado de las mismas.

Interviniente	Violación de la reserva de ley estatutaria			Desconocimiento del principio de unidad de materia		
	Exq.	Inx.	Razón	Exq.	Inx.	Razón
Dpto. Admto. de la Presidencia y otro	x		(i) Si se comprende que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 es estatutario, la reforma realizada se sujetó a la Constitución porque las comisiones que conocieron del primer debate conjunto son las competentes para asuntos económicos; se garantizaron mayorías las calificadas; la ley se adoptó en una legislatura; y no se remitió a control previo porque no existe una norma que imponga dicha obligación. (ii) No obstante, puede considerarse que el párrafo del artículo 38 de	x		El artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 atiende a todos los criterios exigidos por la jurisprudencia constitucional para cumplir el principio de unidad de materia en una ley anual de presupuesto. La norma tiene por objeto reactivar la economía y generar empleo en una situación de crisis.

²³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41316>. Allegada mediante el director ejecutivo, Didier Tavera Amado.

²⁴ “Parte del efecto de dicha disposición normativa era imponer restricciones en materia de celebración de contratos y convenios a las entidades del Estado durante los meses previos a la celebración de elecciones. Esto, ha conllevado a que, de los 48 meses de gestión de los mandatarios locales, 14 meses tengan limitaciones en la formulación de programas, planes y proyectos en beneficio de los colombianos, lo que equivale a un 35% del tiempo del periodo. Dificultando de esta forma la correcta administración de los recursos y la eficiencia en la gestión de estos.”

²⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41004>. Intervención del profesor emérito Manuel Alberto Restrepo Medina.

²⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41312>. Suscrita por el director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derechos, Jorge Kenneth Burbano Villamarín, y otros.

²⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41313>. Firmada por el profesor de la facultad de Derecho, Milton José Pereira Blanco, y otro.

²⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41314>. Enviada por el Centro Externadista de Estudios Fiscales de la Facultad de Derecho, representado por su directora, Olga Lucía González.

			la Ley 996 de 2005 no es estatutario, dado que no regula integral y sistemáticamente un derecho fundamental.			
Nación - Ministerio del Interior	x		El párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 no tiene contenido estatutario, porque no regula aspectos estructurales de derechos fundamentales.	x		El artículo 124 regula la ejecución de proyectos presupuestales.
Departamento Admtivo de la Función Pública	x		La reforma introducida por el artículo 124 demandado al párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2006 no regula integral y sistemáticamente el derecho a la igualdad electoral.			Se cumplen en este caso los criterios para analizar el principio de unidad de materia, al tratarse de una norma que tiene por objeto la correcta ejecución del presupuesto anual.
Asocapitales	x		La Ley 996 de 2005 protegía la igualdad electoral cuando estaba vigente la posibilidad de reelección presidencial. Aunado a lo anterior, la modificación realizada por el artículo 124 a aquella es indirecta y temporal.	x		El artículo 124 cuestionado es una norma instrumental y, por tanto, cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para valorar este aspecto.
Federación Nacional de Dptos.	x		La disposición acusada no contiene una regulación sustancial que afecte el núcleo esencial del artículo 152, literal f), de la Constitución.	x		La finalidad del artículo 124 es promover la reactivación económica y el empleo, por lo tanto, cumple los requisitos exigidos.
Universidad del Rosario		x	El párrafo del artículo 38 de la Ley 996 es estatutario, y por lo tanto la modificación a través del artículo demandado desconoce el trámite de reforma previsto en el artículo 153 superior			No hay pronunciamiento sobre este cargo
Universidad Libre		x	Se desconoce la reserva de ley estatutaria porque la modificación recayó sobre la participación democrática en condiciones de igualdad.		x	Es evidente la ausencia de relación temática entre la ley anual de presupuesto y la Ley de garantías.
Universidad Externado		x	Se desconoce la reserva de ley estatutaria por afectar, a través de una ley ordinaria, el contenido derivado del artículo 152, literal f) de la Constitución.		x	Aunque el artículo 124 tiene vigencia temporal, no tiene contenido presupuestario.
Universidad de Cartagena		x	Se desconoce la reserva de ley estatutaria, cuya comprensión en este caso es menos restrictiva dado que se trata de un asunto electoral.		x	No pueden incluirse en una ley anual de presupuesto asuntos ajenos y con vocación de permanencia.
Federación Colombiana de Municipios	No se pronuncia específicamente sobre los cargos, pero considera que es exequible porque tuvo por objeto reactivar la economía y promover el empleo.					

20. Fuera del término de traslado, según el informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional del 25 de abril de 2022, presentaron memorial de intervención la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia, razón por la cual no serán tenidos en cuenta.

V. Concepto de la Procuradora General de la Nación

21. En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, la Procuradora General de la Nación, mediante concepto rendido el 25 de abril de 2022, solicitó declarar la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. En su opinión, esta decisión debe seguir *“las reglas ordinarias sobre los efectos temporales de sus decisiones”*, en atención a la jurisprudencia sobre la materia. De fondo, consideró que el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene contenido estatutario y, de conformidad con lo sostenido en la Sentencia C-515 de 2004,²⁹ una ley anual de presupuesto no puede incorporar una materia estatutaria. Indicó que dada la procedencia de este reparo de inconstitucionalidad, no se pronunciaba sobre el presunto vicio por unidad de materia.

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Competencia de la Corte

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada hace parte de una ley de la República, en este caso, la Ley 2159 de 2021.

2. Presentación del caso y esquema de decisión

23. Las veintiocho demandas que dan lugar a este estudio de constitucionalidad se dirigen a cuestionar el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, *“[p]or 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”*.³⁰ Esta disposición, con el propósito de reactivar la economía y generar empleo en las regiones, *autoriza a la Nación, “a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022”, a celebrar con las entidades territoriales convenios interadministrativos “para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.”*

24. En el segundo inciso, expresamente, se agregó que *“[l]a presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.”* (Resaltado fuera de texto). Por último, en el parágrafo único consagra un control *“especial”* por la Contraloría General de la Nación a los convenios que se suscriban bajo el amparo de esta disposición, precisando que *“[e]l Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial.”*

²⁹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁰ “ARTÍCULO 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial.”

25. Con este tenor literal, los y las accionantes presentan dos (2) cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022”, violación a la reserva de ley estatutaria y desconocimiento del principio de unidad de materia; los cuales, para su estudio, exigen consideraciones particulares. Por lo anterior, el examen de la Sala Plena se dividirá en dos apartados. Cada apartado corresponderá al estudio y decisión de un cargo y se referirá, individualmente, a los siguientes aspectos: (i) una síntesis del reparo realizado en las demandas por los y las accionantes, y los argumentos expuestos al respecto por los intervinientes, (ii) la formulación del problema jurídico, (iii) las precisiones normativas y jurisprudenciales necesarias para abordar el asunto, y finalmente (iv) la respuesta al problema jurídico planteado.

26. Antes de iniciar el plan propuesto, sin embargo, es necesario precisar el siguiente asunto. Tal como se anunció, la Nación -Ministerio del Interior valoró en su intervención que las demandas no eran aptas para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. Verificado el escrito se evidencia que (i) en un primer momento, dicha Cartera explica la finalidad perseguida por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, destacando los niveles de desempleo en los años 2020 (15,9%) y 2021 (13,7%), así como el margen de pobreza monetaria, concluyendo que “la suscripción de convenios interadministrativos permite, en parte, buscar conjurar esas grandes deudas sociales que tiene el Estado en materia de salud, de infraestructura, de servicios públicos. Estimulando la economía de las regiones mediante proyectos de impacto fiscal”. (ii) A continuación, luego de sintetizar cada uno de los cargos invocados y de pronunciarse de fondo respecto a cada uno de ellos, indicó que no se verifican oposiciones reales a la Carta, “sino por el contrario una serie de argumentaciones subjetivas que no son pertinentes.”

27. Así, tras citar los requisitos de aptitud de los cargos de inconstitucionalidad que ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, señaló que “[l]a demanda en cuestión, no cumple con estos requisitos, porque el fundamento de la misma es la particular interpretación que los demandantes hace[n] de la norma demandada y de su noción del asunto aquí debatido”. Por lo anterior, continuó el interviniente, “la demanda no reúne las condiciones exigidas por el precedente constitucional, porque no se trata de un asunto de constitucionalidad sino de una particular lectura de la norma que hace el demandante.”

28. Al respecto, observa la Corte Constitucional que el escrito allegado por la Nación -Ministerio del Interior no ofrece argumento alguno para oponerse a la aptitud de los cargos formulados por las veintiocho (28) demandas admitidas, integral o parcialmente, por esta Corporación tras una valoración del Despacho sustanciador en la etapa inicial que, si bien es preliminar, se sometió estrictamente a los parámetros constitucionales. Por el contrario, las oposiciones del Ministerio atienden al fondo de los reparos formulados, dando cuenta del porqué, contrario a las acusaciones presentadas, el artículo demandado no contiene en su concepto materia estatutaria y el porqué, además, el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 sí tiene relación con la temática general de una ley anual de presupuesto. Pese a lo anterior, la Sala Plena procederá a referir las razones principales de aptitud de los cargos invocados.

29. Las demandas admitidas³¹ expusieron (i) de manera comprensible los dos cargos, presentando una argumentación articulada y coherente con la pretensión de inconstitucionalidad formulada, por lo cual se consideran *claras*; (ii) la lectura normativa dada a los enunciados que integran el artículo 124 demandado es razonable y deriva de los mismos. En concreto, las demandas establecen cuál es el alcance de la disposición con miras a justificar por qué *modifica* una ley estatutaria y, a partir de la determinación de su contenido sustancial, motivar luego el cargo de unidad de materia, por consiguiente, cumplen el requisito de *certeza*.

30. Adicionalmente, las demandas (iii) fijan los parámetros constitucionales que sustentan los cargos invocados y contrastan los mismos con la norma demandada. Así, exponen que el artículo de la Ley 2159 de 2021 modifica expresamente un contenido estatutario, previsto en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, indicando que dicho estatus fue previamente fijado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1153 de 2005 al estudiar el proyecto de ley que dio origen a la referida normativa sobre garantías electorales. Junto a esta manifestación, señalan que los trámites exigidos por la Constitución para la expedición de este tipo de normas fueron desconocidos por el Congreso de la República, tales como la actuación en comisiones primeras de las dos cámaras. Por su parte, respecto al reproche por desconocimiento del principio de unidad de materia, mencionan que el contenido de las leyes anuales de presupuesto está detallado por la Constitución y, en esa medida, los asuntos que allí se incluyen no son fijados de manera amplia por el Congreso de la República; también hacen mención al test que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, se aplica en estos casos y concluyen que el artículo 124 cuestionado es ajeno a la ley de la que hace parte. En este sentido, los cargos cumplen con el requisito de *especificidad*.

31. A partir de los argumentos centrales expuestos por los y las accionantes de las demandas acumuladas, además, se concluye que los reparos (iv) son de orden constitucional, y no de legalidad y/o conveniencia, con lo cual se acredita el criterio de *pertinencia*; y (v) generan una mínima duda sobre la constitucionalidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, cumpliendo con el requisito de *suficiencia*. Por las razones expuestas, en consecuencia, se continuará con el estudio que le compete a este Tribunal.

2. Primer cargo: desconocimiento de la reserva de ley estatutaria

2.1. Antecedentes

2.1.1. Las demandas

32. Como se precisó previamente, de las demandas acumuladas y admitidas por este cargo,³² se derivan seis argumentos estructurales que, a continuación, se enuncian de manera general pero que pueden consultarse más ampliamente en el anexo No. 2 a esta providencia.

33. *Primero. Las leyes estatutarias deben ser modificadas por normas de igual categoría, cumpliendo con cada uno de los requisitos dispuestos en el artículo*

³¹ De las veintiocho (28) demandas admitidas, todas formularon un cargo apto por violación de la reserva de ley estatutaria; mientras solo nueve (9) presentaron un cargo apto por desconocimiento del principio de unidad de materia.

³² De conformidad con la información reflejada en el Anexo No. 1 de esta providencia, el cargo de violación a la reserva de ley estatutaria está presente en las 28 demandas admitidas, total o parcialmente.

153 de la Constitución. Los demandantes consideran que es inconstitucional modificar un artículo de naturaleza estatutaria a través de una ley anual de presupuesto que por su trámite es ordinaria, en tanto no se cumplen las mismas formalidades cualificadas para la expedición de la ley modificada. Así mismo, precisan que el trámite legislativo debe definirse por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el Legislador designe a título formal o nominal, y que la violación de la reserva de ley estatutaria se proyecta más allá del proceso legislativo, pues afecta la jerarquía misma de las diversas normas que integran el ordenamiento jurídico.

34. Segundo. El trámite del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no cumplió con la regla de mayorías absolutas en su aprobación para modificar una ley estatutaria (Art. 153 de la CP). Los actores del proceso D-14534 afirman que en la aprobación del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 se desconocieron las mayorías requeridas para modificar una ley estatutaria, que son mayorías absolutas por el alto grado de permanencia que la norma tiene en el ordenamiento jurídico y lo establecido en el artículo 153 superior.

*35. Tercero. Desconocimiento de las competencias de las comisiones primeras constitucionales permanentes de ambas Cámaras, que son las que deben tramitar las materias estatutarias y sus modificaciones (Art. 142 de la Constitución Política, y 2 de la Ley 3 de 1992).*³³ Manifestaron que, al modificar una ley estatutaria mediante la ley anual de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, se pretermite la competencia que tienen las comisiones primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para intervenir y tramitar leyes estatutarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 142 de la Constitución, en concordancia con la Ley 3ª de 1992.

*36. Cuarto. Se pretermitió el control previo por parte de la Corte Constitucional sobre la disposición acusada, situación que va en contravía de los artículos 241.8 y 153 de la Carta Política.*³⁴ En concordancia con lo expuesto, la mayoría de las demandas explicaron que al no modificarse el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 mediante una ley estatutaria, se evita el control previo por parte de la Corte Constitucional. De esta manera, aprobado el proyecto en una sola legislatura, con la mayoría absoluta requerida, procedía el control de que trata el artículo 241.8 de la Constitución, en concordancia con su artículo 153 superior. El no hacerlo, como aconteció, aparece una elusión del control automático, previo e integral que le compete adelantar a la Corte Constitucional.

37. Quinto. En la ley anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones no pueden incluirse asuntos con reserva de ley estatutaria en materia electoral. Los demandantes de los expedientes D-14533, D-14534 y D-14538 afirman que existe un sólido precedente jurisprudencial que ha decantado la imposibilidad de incluir en leyes anuales de presupuesto la aprobación o la modificación de disposiciones con contenido estatutario. En especial citan la Sentencia C-515 de 2004,³⁵ en la cual se declaró la inexequibilidad de varios artículos del presupuesto general de la nación por la violación de la reserva de ley estatutaria en materia electoral.

³³ Demandas D-14522, D-14523, D-14534, D-14537, D-14548 y D-14584.

³⁴ Demandas D-14522, D-14523, D-14525, D-14526, D-14528, D-14529, D-14533, D-14534, D-14537, D-14539, D-14548, D-14552, D-14569, D-14573, D-14574, D-14584, D-14592 y D-14597.

³⁵ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

38. *Sexto. Desconocimiento del principio democrático por insuficiencia en el debate estatutario al momento de tramitar el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.* En la demanda D-14539 los actores aseveran que se desconoció el principio democrático por insuficiencia en el debate, pese a que un escenario deliberativo robusto en democracia es una de las características del trámite reforzado de las leyes estatutarias. Destacan que en la plenaria de la Cámara de Representantes a algunos de los integrantes solo se les dieron dos (2) minutos para presentar argumentos de oposición a esta reforma, los cuales, estiman, son insuficientes para discutir una materia como la que estaba involucrada.

2.1.2. Intervenciones a favor de la exequibilidad

39. El **Departamento Administrativo de la Presidencia y la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público** consideran que el cargo por violación de la reserva de ley estatutaria puede analizarse desde dos aproximaciones; la primera consiste en que la norma tiene carácter estatutario, caso en el cual no se configuró ningún vicio de procedimiento; y la segunda radica en que no tiene dicho estatus y, por lo tanto, el cargo tampoco se configura.

40. *En el primer caso*, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional,³⁶ la inclusión de temas sometidos a reserva de ley estatutaria en leyes ordinarias no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada mediante el procedimiento excepcional, solo aquellos asuntos con carácter estatutario deben ser sometidos a dicho trámite. Señalan los intervinientes que (i) el artículo 124 contó con el voto favorable de la *mayoría absoluta* de los miembros del Congreso, (ii) el trámite de aprobación de la norma se efectuó en *una sola legislatura*, (iii) en estos casos el ordenamiento jurídico no prevé ningún mecanismo para efectuar el control previo automático de constitucionalidad de proyectos sometidos a trámite ordinario que incluyan normas de carácter estatutario. Sin embargo, advirtieron que mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se puede acceder al control,³⁷ como en efecto ocurrió en el presente caso,³⁸ y que, finalmente, (iv) el proyecto de ley fue tramitado por las comisiones constitucionales competentes, las comisiones de asuntos económicos conjuntamente por tratarse de la ley anual de presupuesto, de acuerdo con el artículo 346 superior, en aplicación del principio de especialidad (parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992).³⁹

41. En el segundo supuesto, entonces, si la norma acusada no tiene carácter estatutario, su trámite no debía cumplir los requisitos del artículo 153 superior. Afirman que la cláusula de reserva de ley estatutaria es *restrictiva y excepcional*,⁴⁰ pues se exige cuando se trata de regular el núcleo esencial de un derecho o deber fundamental y se trata de una regulación integral, estructural y completa o un mecanismo constitucional de protección necesario e indispensable,⁴¹ pero no cuando el precepto solo guarda una relación indirecta con temas estatutarios. Según los intervinientes la suspensión de la prohibición contenida en el artículo 124 tiene una relación indirecta o tangencial con la

³⁶ Sentencia C-646 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda) reiterada en la Sentencia C-818 de 2011 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³⁷ Sentencia C-646 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁸ Exigir lo contrario, habría significado someter a control previo todo el presupuesto del 2022 y la Corte carece de competencia para realizar un control previo sobre este tipo de leyes.

³⁹ Ver Sentencia C-975 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) sobre controversias en juicios de inconstitucionalidad respecto de la competencia de las comisiones permanente.

⁴⁰ Sentencia C-662 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁴¹ Sentencias C-370 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz y C-022 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

igualdad electoral, no desarrolla de forma integral el contenido esencial de la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, no regula la estructura general del derecho a la igualdad electoral, ni es un mecanismo necesario e indispensable para su garantía. La excepción temporal contemplada en el inciso 2 del artículo 124 no afecta las materias sujetas a reserva de ley estatutaria como son las múltiples medidas consagradas en la Ley 996 de 2005 para garantizar la igualdad de condiciones entre candidatos a la Presidencia.

42. A juicio de los intervinientes, permitir la celebración de convenios interadministrativos para ejecutar programas y proyectos del presupuesto de la presente vigencia fiscal, incluso cuatro (4) meses antes de las elecciones, no se subsumiría dentro del núcleo esencial objeto de la ley de garantías por cuanto (i) no se altera la igualdad de condiciones para el aprovechamiento de los recursos del Estado en las elecciones, (ii) no obstruye la expresión de la voluntad popular, (iii) no amplía o modifica disposiciones legales que permiten la participación en política de ciertos servidores públicos y (iv) no establece condiciones diferentes de acceso a los canales democráticos para favorecer a determinados candidatos. Suponer en abstracto que la disposición normativa acusada será mal utilizada para generar actos de corrupción, atenta contra el principio de presunción de buena fe que rige la conducta de autoridades y particulares (Art. 83 superior), y olvida el control especial en cabeza de la Contraloría establecido en el precepto acusado, y la existencia de controles institucionales para la celebración de estos convenios.

43. Finalmente señalaron que, una vez eliminada la posibilidad constitucional de la reelección, pierde fundamento que el artículo 38 de la Ley de garantías, modificado temporal y parcialmente por el artículo 124 acusado, tenga carácter estatutario, en tanto que desapareció un elemento determinante para reconocerle esa jerarquía normativa.

44. La **Nación -Ministerio del Interior** considera que no se viola el principio de reserva de ley estatutaria, por cuanto la misma Corte ha aceptado la facultad del legislador de modificar a través de leyes ordinarias disposiciones contenidas en leyes estatutarias, por no tener contenido estatutario, al no regular aspectos estructurales de los derechos fundamentales.⁴²

45. El **Departamento Administrativo de la Función Pública** consideró que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no regula materias “*que se ocupen esencialmente de lo relacionado con la igualdad electoral contenida en el literal f) del artículo 152 de la Constitución Política*”. Afirmó que la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera *restrictiva*,⁴³ y que, en este sentido, la modificación introducida por la disposición demandada no regula integral ni sistemáticamente el derecho a la igualdad electoral, ni contiene disposiciones esenciales que permitan, limiten o prohíban el ejercicio del mismo.

46. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -**Asocapitales** indicó que la Ley 996 de 2005 fue dictada en el contexto de la aprobación de la reelección presidencial y, una vez desaparecida dicha figura del ordenamiento jurídico a partir del 2015, pierde sustento la exigencia de reserva estatutaria para las normas contempladas en esta ley. Además, considera que, de acuerdo con los

⁴² Sentencias C-902 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴³ Sentencias C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

criterios materiales establecidos por la Corte, el precepto acusado al modificar de manera indirecta y temporal el inciso primero del párrafo 38 de la Ley 996 de 2005, no debía someterse al trámite estatutario por cuanto no se refiere a la regulación de derechos fundamentales.

47. La **Federación Nacional de Departamentos** afirmó que no se vulnera la reserva de ley estatutaria, por cuanto la disposición acusada no implica una regulación sustancial que afecte el núcleo esencial contemplado en el literal f) del artículo 152 superior. A su juicio, el demandante pretende que se aplique *“una interpretación extensiva por conexidad del artículo 152 superior con el derecho a la igualdad que en ningún momento se ha probado.”* Esto solo sería admisible si se demostrara que la modificación normativa afecta la igualdad electoral en temas como la participación en política de servidores públicos, el acceso equitativo a los medios de comunicación y la financiación estatal de las campañas electorales.

2.1.3. Intervenciones a favor de la inexequibilidad

48. Para el **Ministerio Público** el párrafo 38 de la Ley 996 de 2005 es una norma estatutaria, en tanto, con ocasión de la reforma constitucional prevista en el Acto legislativo 2 de 2004, se adicionaron los artículos 127 y 152 superiores, cuyas materias fueron desarrolladas por la Ley 996 de 2005. En concreto, precisó que el artículo 38 de esta última estableció prohibiciones en torno a la participación política para los empleados del Estado, incluyendo en su párrafo, entre otros, el supuesto de la suscripción de convenios interadministrativos que ejecuten recursos públicos. Agregó que *“[e]n relación con la vigencia de la naturaleza estatutaria de dicho párrafo... no fue afectada por la eliminación de la reelección presidencial mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, puesto que se trata de una regulación que se refiere a la participación en política de los servidores públicos con ocasión de las diferentes elecciones, sin circunscribirse a los comicios para elegir al Jefe de Estado.”* (Destacado fuera de texto). Aunado a lo anterior, advirtió que la condición estatutaria de este enunciado fue reconocida en las sentencias C-1153 de 2005⁴⁴ y C-671 de 2015.⁴⁵

49. Preciso que si lo anterior es así, dado que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 modificó la prohibición prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, *“el Congreso de la República desconoció la imposibilidad derivada de los mandatos constitucionales de modificar una norma estatutaria por medio de una ley de presupuesto.”* Para la Procuradora General de la Nación, en la Sentencia C-646 de 2001,⁴⁶ la Corte Constitucional consideró que sí era posible incluir una norma de contenido estatutario en una ley ordinaria, pero, indicó, a la fecha *“no se ha pronunciado sobre el procedimiento a seguir para cumplir con la exigencia de control previo”* respecto de esas disposiciones estatutarias en particular. No obstante, señaló que la Corte Constitucional sí ha precisado que no es posible incluir en una ley anual de presupuesto una norma estatutaria, en la Sentencia C-515 de 2004,⁴⁷ por lo cual, en la medida que esto fue lo que ocurrió en este caso, se desconoció dicha prohibición:

⁴⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

⁴⁵ M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁷ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

“Ahora bien, la referida imposibilidad de que una norma contenida en una ley de presupuesto pueda modificar una disposición estatutaria así comporte cierta incidencia fiscal, conlleva a que al verificarse el desconocimiento de dicha restricción por parte del legislador carezca de razonabilidad examinar el respecto del principio de unidad de materia. Ello, en tanto la comprobación de la existencia de cierta conexidad entre la norma demandada y el objeto del cuerpo normativo, no influye sobre los efectos del desconocimiento de la mencionada limitación.”

50. Por lo expuesto, el Ministerio Público solicitó declarar la inexequibilidad de la norma demandada, *“siguiendo las reglas ordinarias sobre los efectos temporales de sus decisiones, así como atendiendo a la jurisprudencia sobre la materia.”*

51. La **Universidad del Rosario** consideró que se configura un vicio insubsanable de inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley estatutaria, dado que (i) el artículo demandado se encuentra contenido en una ley de presupuesto que fue aprobada como ley ordinaria, (ii) la norma demandada modifica el inciso primero del parágrafo del artículo 38 contenido en la Ley 996 de 2005 que es una ley estatutaria, y (iii) esta modificación es inconstitucional por no haberse surtido conforme al trámite establecido en el artículo 153 superior. Solicitó que, como consecuencia de la inexequibilidad y en atención a las reglas previstas en la Sentencia C-539 de 2011,⁴⁸ se disponga la *“terminación y liquidación inmediata de los convenios que se hayan suscrito”* al amparo de la disposición demandada.

52. La **Universidad Libre**, a través del Observatorio de Intervención ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho, afirma que la norma acusada vulnera el principio de reserva de ley estatutaria, porque en este caso la materia objeto de modificación recae en el derecho de participación democrática en condiciones de igualdad, para garantizar que las campañas políticas tengan un equilibrio económico libre de injerencias indebidas del Estado.

53. La **Universidad Externado**, a través de la Directora del Centro de Estudios Fiscales, indicó que el precepto demandado viola el principio de reserva de ley estatutaria, por tratarse de una disposición que modifica una norma estatutaria, mediante la cual se reglamenta la elección del Presidente de la República (Art. 152 literal f de la CP), que requiere un trámite especial incluyendo la revisión previa de la Corte Constitucional. A su juicio, la relevancia de la materia modificada, como es la limitación de la contratación pública en época de elecciones, y su estrecha relación con el principio democrático, la separación de poderes, el sistema de contrapesos y los controles al ejecutivo, exigen que una norma como la demandada sea objeto de ley estatutaria, por lo cual la ausencia de este requisito vulnera la Constitución.

54. La **Universidad de Cartagena**, mediante profesores de la facultad de Derecho, apoyan la petición de inexequibilidad de las demandas. Se refieren a la jurisprudencia constitucional que ha fijado los criterios para determinar cuándo un asunto señalado en el artículo 152 de la Constitución debe ser sometido a trámite estatutario y al criterio de reserva menos estricto tratándose de funciones electorales. A juicio de los profesores, incluir una disposición que modifica otra de carácter estatutario en una ley ordinaria, es contrario a la Constitución por tratarse de garantías sobre la igualdad electoral.

⁴⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

2.2. Problema jurídico

55. De conformidad con lo planteado por los demandantes, corresponde a la Sala determinar si en el trámite y expedición del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 se desconoció la reserva de ley estatutaria y, por lo tanto, el trámite especial y cualificado previsto en los artículos 152 y 153 de la Constitución, porque se modificó parcial y temporalmente un enunciado normativo del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, ley estatutaria que desarrolló el literal f) del artículo 152 superior y reguló, entre otros asuntos, garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos y otras materias asociadas a las garantías para el equilibrio y transparencia de las contiendas electorales. (Según lo sostenido en el plan de trabajo propuesto, el segundo apartado se ocupará del segundo problema jurídico referido al principio de unidad de materia -*infra*, párrafo 187).

2.3. Marco normativo y jurisprudencial pertinente para el estudio del cargo

2.3.1. Consideraciones generales sobre las leyes estatutarias. Reiteración de jurisprudencia

56. El artículo 153 superior configura un procedimiento legislativo cualificado para determinados asuntos, los indicados fundamentalmente en el artículo 152, que el Constituyente estimó de trascendencia o de mayor relevancia para un Estado constitucional y social de derecho, pues “*materializan una prolongación de la Constitución*”.⁴⁹ Dicha valoración, con el consecuente reconocimiento de un estatus privilegiado en el sistema de fuentes del Derecho, explica y justifica cada uno de los requisitos previstos en la Carta.

57. En este sentido, la cercanía que las leyes estatutarias predicen de la Constitución exige dotarlas de un sustrato democrático robusto y de estabilidad, en tanto “*no pueden cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución*.”⁵⁰ En esta dirección, el Constituyente prescribió en el artículo 153 superior la necesidad de que su aprobación, modificación o derogación se adelante (i) en una sola legislatura, para asegurar la *concentración y racionalización* de un debate democrático amplio y participativo; (ii) por mayorías absolutas, garantizando así la exclusión de “*mayorías ocasionales*” y la construcción de consensos ideológicos significativos con la participación de grupos minoritarios, pues, “*es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política*.”⁵¹ Por esta razón, además, el artículo 150.10 de la Carta prohíbe al Congreso conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para proferir decretos con fuerza de ley sobre estos asuntos, pues, evidentemente, en este último contexto se restringiría de manera importante el proceso *deliberativo y participativo*.

58. Finalmente, como requisito particular sobre este tipo de normas, la Constitución previó (iii) un control *automático, jurisdiccional, previo, integral*

⁴⁹ Gaceta Constitucional 79. 1991, pág. 13. Informe - Ponencia para primer debate en la Plenaria. Rama legislativa del Poder Público.

En los mismos informe y página se lee que: “[a]ñádase a lo anterior que un mandamiento de esa naturaleza tiene la virtud de liberar al texto constitucional de la regulación detallada. Técnica que en ausencia de una solución como la propuesta, induciría a la prolijidad y casuismo lo cual es impropio a la severidad que debe caracterizar una carta Política.”

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Sentencia C-756 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

y *definitivo* de constitucionalidad de este Tribunal, que garantiza, por una parte, que aquello que entra en vigencia con un estatus cualificado en el ordenamiento se haya sometido antes a un análisis de compatibilidad con la Constitución, materializando así la aplicación del principio de *supremacía constitucional*, y por otra parte que, al hacerlo, ostente una estabilidad superior, brindando así seguridad jurídica.⁵²

59. Que el control sea *automático* garantiza que ningún otro órgano del poder público intente omitir la participación de este Tribunal y, con ello, desconocer su competencia constitucional, por lo cual la Corte debe ordenar la remisión del proyecto de acto normativo si el Congreso evade esta obligación (Art. 39 del Decreto 2067 de 1991). Es *jurisdiccional* porque, aunque el objeto del análisis es un *proyecto* de ley, el Tribunal no asume el rol de legislador; su competencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 113, 116 y 241 de la Constitución, sigue siendo judicial y, en esta medida, no involucra juicios de conveniencia o inconveniencia. Es *previo* porque no procede la *sanción* del proyecto antes de que pase el examen judicial, evitando así que un contenido estatutario entre en vigor antes de que este Tribunal valide su correspondencia con la Constitución. Es *integral* porque supone un análisis de todo el acto normativo frente a toda la Constitución Política, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”,⁵³ de modo que en este ámbito no opera el carácter rogado del control. Y es *definitivo* dado el alcance del control que acaba de mencionarse, materializándose el principio de cosa juzgada constitucional absoluta.⁵⁴

60. A la intervención de la Corte Constitucional en la configuración de las leyes estatutarias, conforme a la competencia que de manera *clara y expresa* se encuentra regulada en el artículo 241.8 superior, subyace también el diseño del Estado a partir del principio de separación funcional del ejercicio del poder, acompañado de los mandatos de colaboración armónica y de controles recíprocos, que permiten hablar de un sistema de frenos y contrapesos.⁵⁵ Esto, en la medida en que involucra la intervención judicial del Tribunal, como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución, en la labor propia de configuración legislativa a cargo primariamente del Congreso de la República.⁵⁶ Finalmente, el esquema del control *previo* ante esta Corporación evidencia la irradiación del principio *participativo* en el Estado, al permitir que a través del proceso de constitucionalidad la ciudadanía y el Ministerio Público encuentren otro espacio en el que sus razones sean escuchadas, alrededor de la constitucionalidad de normas que, como se ha venido sosteniendo, ostentan una categoría especial en nuestro ordenamiento y que, para su incorporación al

⁵² Estas características del control de constitucionalidad que le corresponde adelantar a la Corte a los proyectos de ley estatutaria, fueron precisadas por esta Corporación en sus decisiones más tempranas. Ver, por ejemplo, la Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

⁵³ Artículo 241.8 de la Constitución.

⁵⁴ La Corte Constitucional ha elaborado una doctrina sólida que da cuenta de aquellos casos en los cuales es posible volver a analizar, por demanda ciudadana, una norma sometida previamente a este tipo de control, como cuando se invoca la configuración de vicios de inconstitucionalidad sobrevinientes por el trámite dado al proyecto o cuando se modifica el parámetro de control vigente al momento en que la Corporación realizó el análisis del proyecto de ley estatutaria. Entre otras, ver la Sentencia C-787 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁵ “El modelo por el cual optó el constituyente de 1991 mantiene el criterio conforme al cual, por virtud del principio de separación, las funciones necesarias para la realización de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. Sin embargo, la idea de la separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos.” Sentencia C-970 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁶ Al respecto ver la Sentencia C-282 de 2021 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), en la cual se identificó este tipo de control como preventivo, cuyo objeto consiste en “garantizar una defensa anticipada de la Carta, permitiendo que existan, por regla general, mecanismos de control jurisdiccional para verificar que un texto aprobado por el legislativo, pero que aún no ha finalizado el procedimiento para convertirse en ley, pueda ser examinado en su constitucionalidad, a pesar de que todavía responde a la condición o categoría jurídica de proyecto.”

sistema normativo, no requieren solamente la presunción de validez -que acompaña a todas las leyes que se someten en general a un control posterior- sino la verificación previa y concreta, la seguridad, de su concordancia con los mandatos superiores.

61. A partir de lo anterior, por lo tanto, para que un proyecto legislativo se convierta en ley estatutaria deben acreditarse las siguientes circunstancias: (i) que el Congreso en su función de hacer las leyes apruebe válidamente, esto es con sujeción a los trámites especiales, un proyecto; (ii) que la Corte Constitucional, en su condición de guardiana de la integridad y supremacía constitucional, realice un control de sujeción de dicho proyecto a la Constitución; (iii) que en el trámite de dicho control se garantice la oportunidad para que la ciudadanía y el Ministerio Público intervengan, y que, finalmente, (iv) el Ejecutivo efectúe el trámite de sanción presidencial.

62. Por su parte, el control de constitucionalidad que de manera excepcional se prevé para materias estatutarias en la Constitución, no puede comprenderse como un requisito accidental o contingente, sino que obedece y es expresión de principios constitucionales esenciales para nuestra organización estatal, como los de *supremacía constitucional*, de *separación funcional del ejercicio del poder* y de *participación*, pues las materias de las que se ocupa el Legislador son de la mayor relevancia para la existencia misma del Estado configurado por el Constituyente de 1991.

2.3.2. Identificación de contenidos estatutarios. Reiteración de jurisprudencia

63. La tensión democrática alrededor del procedimiento cualificado exigido para la aprobación de una ley estatutaria ha llevado a acudir, en general, a un criterio de interpretación *restrictivo* para determinar qué contenidos, de las materias previstas en el artículo 152 de la Constitución, son estatutarios, con miras a no saturar por esta vía especial y cualificada las competencias regulatorias del Congreso de la República y anular, al mismo tiempo, su competencia ordinaria de *hacer las leyes*. Sin ánimo exhaustivo, a continuación, se mencionará el alcance que se ha fijado por esta Corporación respecto de algunas materias.

64. Acudiendo a un criterio *restrictivo*, la Corte ha considerado que la regulación estatutaria sobre los derechos y los deberes fundamentales, y sus procedimientos y recursos de protección (Art. 152.a de la CP), tiene por objeto *desarrollarlos y complementarlos*, pero no configurar “*en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado [a los mismos]*”,⁵⁷ pues, dado que todas las leyes tienen que ver, con mayor o menor proximidad, con los bienes fundamentales, se vaciaría la competencia del Legislador ordinario. Por este motivo, además, la aplicación de esta reserva es *excepcional*.

65. En la Sentencia C-646 de 2001⁵⁸ la Corte recogió los criterios que hasta ese momento permitían establecer cuándo un asunto relativo a esta materia debía

⁵⁷ Sentencia C-013 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Tesis reiterada desde entonces de manera constante y pacífica.

⁵⁸ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Condiciones reiteradas, entre otras, en las sentencias C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-902 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; C-035 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; C-385 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo; C-007 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-204 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Carlos Bernal Pulido. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-370 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. José Fernando Reyes Cuartas; C-015 de 2020. M.P. Alberto

ser regulado a través de ley estatutaria. De ellos, se destacan que (i) la regulación tenga por *objeto directo* desarrollar un derecho fundamental,⁵⁹ y que esta sea integral, completa y sistemática; (ii) regule aspectos definitorios o esenciales, esto es, aquellos inherentes a los mismos y que afectan o desarrollan sus elementos estructurales; y (iii) regule de manera integral un mecanismo de protección constitucional necesario para la defensa directa, inmediata y efectiva de un derecho fundamental.⁶⁰ En reciente decisión, la Corporación señaló lo siguiente:

“19. En conclusión, las leyes expedidas por el Congreso de la República en su mayoría, se relacionan con la garantía y respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política. Esto es apenas un cumplimiento de las obligaciones constitucionales dentro del Estado Social de Derecho. Sin embargo, no todas las leyes que tengan estos contenidos deben ser tramitadas a través del proceso legislativo cualificado de las leyes estatutarias acorde con el literal (a) del artículo 152 de la CP. La jurisprudencia constitucional ha establecido con claridad unos requisitos necesarios que deben estudiarse al momento de evaluar cuándo una ley o materia debe ser regulada a través de ley estatutaria. El juez constitucional deberá analizar cada caso y establecer si hay una afectación al núcleo esencial del derecho fundamental objeto de regulación, así como, si se pretende regular de forma integral su alcance, contenidos y principios para hacer posible su ejercicio real y efectivo.”⁶¹

66. En cuanto al literal b), *administración de justicia*, la Corte ha sostenido que el criterio de interpretación también es *restrictivo*, reservando al trámite cualificado “*la estructura general de la administración de justicia y... los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento*”,⁶² y excluyendo del mismo los asuntos procedimentales,⁶³ pues, lo contrario, implicaría una restricción amplia a la competencia del Legislador ordinario, quien, entre otras atribuciones, está facultado para la expedición de códigos. Recientemente, en la Sentencia C-050 de 2020⁶⁴ se precisó que “*están sujetas a reserva de ley estatutaria las disposiciones que por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, por lo que se diferencian de aquellas que se limitan a establecer instrumentos para garantizar la efectividad de la función; (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; o (iii) desarrollan aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público. Estas reglas*

Rojas Ríos. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-127 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁹ En la Sentencia C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), reiterando lo sostenido en la providencia C-1067 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), se sostuvo lo siguiente: “... si la reserva de ley estatutaria opera sólo para aquellas leyes cuyo objeto directo es desarrollar la regulación de los derechos fundamentales, en sentido contrario debe entenderse que “si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental, pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido.”

⁶⁰ Respecto de este último requisito, ver la Sentencia C-748 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. y AV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SV. y AV. Jorge Iván Palacio Palacio. SV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta ocasión se destacó que, (i) dado que los procedimientos y recursos no hacen parte de los elementos estructurales de los derechos, “*pueden o no estar desarrollados en una misma ley estatutaria*”; y (ii) será materia de ley estatutaria su regulación cuando (ii.1) tenga por objeto la protección *directa* de derechos, (ii.2) con independencia de que sean de naturaleza administrativa o judicial. En relación con estos últimos, “*es necesario traer a colación la clasificación empleada en la Sentencia C-372 de 2011, según la cual un derecho fundamental puede gozar de mecanismos de justiciabilidad ordinarios y otros reforzados dirigidos a la protección directa e inmediata de los derechos; de estos últimos debe ocuparse la ley estatutaria.*”

⁶¹ Sentencia C-022 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Andrea Paola Meneses Mosquera.

⁶² Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Alejandro Martínez Caballero. SPV. Hernando Herrera Vergara. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Vladimiro Naranjo Mesa. AV. Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶³ Sentencia C-646 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Esta decisión se ocupó, además y de manera principal, de establecer los criterios de determinación de la reserva de ley estatutaria de la administración de justicia en el marco de la justicia transicional.

no implican que todas las leyes que atribuyen competencias a los jueces deben seguir el trámite de una norma estatutaria.”

67. Por su parte, para la determinación del contenido estatutario del *estatuto de la oposición* (Art. 152.c -parcial- de la CP) la Corte acudió a lo dispuesto en el artículo 112 superior y a la aplicación del principio de *integralidad* allí consagrado, concluyendo, en la Sentencia C-018 de 2018,⁶⁵ que esta reserva comprende (i) los asuntos relacionados con “*la posibilidad que tienen las organizaciones políticas de adoptar una postura crítica frente al Gobierno*”⁶⁶, (ii) los derechos atribuidos a las organizaciones que toman esa decisión, y (iii) los “*aspectos estrechamente relacionados con estos dos asuntos*”, como sería la estipulación de los mecanismos de protección del ejercicio de la oposición política.

68. Dentro del mismo literal, el c), la materia objeto de regulación bajo la etiqueta de *función electoral* ha sido analizada con una perspectiva más amplia. En la Sentencia C-145 de 1994⁶⁷ esta Corporación, primero, destacó la *autonomía* de su contenido respecto del desarrollo de los derechos al voto y a la participación, y a los recursos para su protección (Art. 152.a de la CP), por un lado, y de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (Art. 152.d de la CP),⁶⁸ por el otro, en aplicación del principio del efecto útil de las normas superiores y pese a la existencia de lazos estrechos, entre otros,⁶⁹ con los asuntos referidos.

69. Y, segundo, indicó que “*la regulación de la ley estatutaria [en este caso] debe ser mucho más exhaustiva*”, porque (i) una definición estrecha, la haría disolver en los mecanismos y derechos de participación que, como se mencionó, tienen su cláusula constitucional propia; (ii) la delimitación jurídica de este campo, no genera un impacto significativo en la competencia amplia de legislación ordinaria a cargo del Congreso de la República; y, por último, (iii) por una justificación sustantiva importante: su relación inescindible con el principio democrático. En este sentido, la Corte destacó la significación de las reglas electorales como aquellas que materializan el juego democrático mismo, el cual, pese a que se resuelve a partir del principio mayoritario, requiere de precondiciones válidas y legítimas, que funcionen correctamente, brindando así garantías para todos los actores involucrados, incluso y con mayor razón, para las minorías.⁷⁰ Por lo anterior, concluyó que:

“(…) conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos

⁶⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Diana Fajardo Rivera. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Alberto Rojas Ríos.

⁶⁶ Esta postura, indicó, es la que es incompatible con el Gobierno, “*pero puede manifestarse de distinta forma, como serían la declaración de oposición política o la de mantenerse independiente del Gobierno.*”

⁶⁷ M.P. Alejandro Martínez Caballero. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Hernando Herrera Vergara [relacionado con el alcance de una ley estatutaria en materia de funciones electorales]. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández y Vladimiro Naranjo [referido a que las normas operativas previstas en la Ley analizada debían ser inconstitucionales -y, por lo tanto, toda la ley-, porque lo que no es materia de regulación de ley estatutaria puede ser objeto de reglamentación por el Presidente de la República].

⁶⁸ En dicha oportunidad, la Corte precisó que “[c]omo vemos, los **derechos de participación** permiten a los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, por medio de determinados **mecanismos e instituciones de participación ciudadana**, ejercer la **función electoral**, gracias a la cual la sociedad democrática se autogobierna. Pero no por ello las funciones electorales se reducen a los mecanismos y derechos de participación ciudadana, por lo cual es necesario no confundir estos diversos fenómenos jurídico-constitucionales.”

⁶⁹ Además de los nexos con el régimen de los partidos y movimientos políticos, y el estatuto de la oposición.

⁷⁰ “*Por eso, las normas constitucionales que establecen las reglas para el procedimiento democrático no son propiamente una expresión del principio de mayoría como tal sino que son las reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego democrático basado en la alternancia de las mayorías y la protección de las minorías. Y esas reglas son en gran parte las que regulan las funciones electorales.*” Ídem.

esenciales de las mismas sino todos aquellos **aspectos permanentes** para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral... Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de la apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.” (Negrilla fuera de texto).

70. Sobre la *permanencia* mencionada, en la Sentencia C-484 de 1996⁷¹ se indicó que este término podía dar lugar a indeterminaciones, por lo cual, era necesario precisar que *“todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios o instrumentales. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se les brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas.”*

71. Esta comprensión, que no es ajena a dificultades de determinación y, por lo tanto, exige un ejercicio de contrastación caso a caso con el objeto de establecer si un asunto en concreto requiere o no ser tramitado a través de una ley estatutaria, ha sido reconocida como una *reserva reforzada*. En la Sentencia C-616 de 2008, por ejemplo, este Tribunal precisó que esta reserva especial se predica de (i) los aspectos esenciales de las funciones electorales y, en general, (ii) de los asuntos que *“tienen efectos determinantes en la dinámica electoral”*, como serían las disposiciones que se encarguen de reglamentar los órganos de administración electoral y los procesos electorales, a excepción de los asuntos *absolutamente accesorios e instrumentales*.⁷²

72. De la comprensión de esta Corporación sobre la materia de reserva de ley estatutaria, a partir de la evaluación de cada uno de los enunciados establecidos en el artículo 152 de la Constitución, se concluye que, de manera general, el criterio de interpretación que ha prevalecido es el *restrictivo*, con el objetivo principal de no agotar la competencia regulativa del Congreso de la República sobre estos asuntos en el trámite legislativo más cualificado, vaciando la competencia general de configuración normativa que le corresponde a través de trámites ordinarios. No obstante, cuando las tensiones democráticas no son tan intensas, porque, por ejemplo, el objeto de la legislación es especializado y no llevaría a ese agotamiento de materia, y, a su turno, los requerimientos constitucionales así lo precisan, se ha admitido la existencia de una *reserva reforzada*, como ocurre con la *función electoral*. Por este motivo, aunque en principio existe una regla en materia interpretativa, lo cierto es que cada

⁷¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷² Sobre esta línea ver, entre otras, las sentencias C-448 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-515 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-523 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-616 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-443 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-256 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-283 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-053 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

supuesto ha dado lugar a reflexiones individuales de cara a los aspectos antes mencionados.

2.3.3. Trámite legislativo de disposiciones con contenido estatutario. *Reiteración de jurisprudencia*

73. Siguiendo lo expuesto en los acápites anteriores y por virtud del principio de *legalidad*, fundamento esencial de la configuración clásica del Estado de Derecho, es incontrovertible que el ejercicio de la atribución de configuración normativa radicada en el Congreso de la República debe adelantarse con sujeción estricta a los parámetros previstos en la Constitución y en la ley. Por lo tanto, las materias sometidas a la reserva estatutaria deben seguir el trámite que el Constituyente, por las razones ya indicadas y reiteradas en múltiples oportunidades por esta Corporación, diseñó particularmente en el artículo 153 superior.

74. Ahora bien, pese a la claridad y a la validez de una premisa como la indicada, que materializa el respeto mismo hacia la Constitución y el sometimiento a sus mandatos, es posible admitir que se presenten algunas dudas *razonables* sobre su aplicabilidad, dadas las dificultades asociadas a la delimitación de las materias calificadas como estatutarias y, además, a la amplitud y variedad de asuntos de la vida en sociedad a ser regulados por el Legislador.

75. Precisamente, la riqueza de los temas legislativos discutidos por el Congreso de la República determina que en muchos eventos, bajo un mismo proyecto de ley, concurren válidamente⁷³ materias estatutarias y ordinarias, y que, aun así, por decisión del Legislador y en atención a los principios de integralidad y sistematicidad, se opte por la expedición de una única Ley. En estos casos, es preciso reiterar los siguientes aspectos.

76. Primero. Respecto al trámite que debe dar el Legislador en estos eventos la *única interpretación posible y conforme a la Constitución* es que, reconociendo el contenido estatutario, *el trámite de formación legislativa corresponda al cualificado y propio de las leyes estatutarias*, y no al ordinario; porque omitir el estatus especial de un conjunto de disposiciones estatutarias implica quebrantar los principios que subyacen a la especial configuración del Constituyente. Con tal premisa, en la Sentencia C-018 de 2018⁷⁴ se reiteró que “*dado que la Constitución no prohíbe que en un proyecto de ley estatutaria se contengan disposiciones de naturaleza diferente como las ordinarias, ello no lo hace per se inconstitucional siempre que se hubiere tramitado por el procedimiento que resulta más exigente y guarde una conexidad temática razonable.*”⁷⁵

77. Segundo. Aunque inicialmente la Corte estimó que la práctica de incluir disposiciones ordinarias en leyes estatutarias era inconstitucional, por desconocer las competencias del legislador *ordinario*,⁷⁶ posteriormente, de

⁷³ Esto quiere decir, con sujeción a los demás principios del trámite legislativo aplicables como el principio de unidad de materia (Arts. 158 y 169 de la CP), entre otros.

⁷⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV Diana Fajardo Rivera. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Alberto Rojas Ríos. AV. Alejandro Linares Cantillo

⁷⁵ Cita tomada de las sentencias C-353 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía; C-600A de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-295 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-540 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁶ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. José Gregorio Hernández Galindo. SPV. Alejandro Martínez Caballero. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa. AV. Hernando Herrera Vergara y

manera consistente, ha precisado que esta sola circunstancia no genera un vicio de inconstitucionalidad. En tal sentido, la Sentencia C-353 de 1994⁷⁷ indicó que este era un problema de “*técnica legislativa*” que no viciaba, por sí mismo, la disposición; mientras que la Sentencia C-295 de 2002⁷⁸ precisó que “[n]o sobra recordar, que aún en el caso que se pudiese llegar a considerar que las materias en mención no forman parte de la Ley Estatutaria, ello no implicaría necesariamente la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones pertinentes, pues... es un problema de técnica legislativa que no compromete las mayorías requeridas para aprobar una ley ordinaria.”

78. Tercero. No obstante lo anterior, este Tribunal ha precisado que la integración de normas ordinarias en una ley estatutaria no genera, por supuesto, lo que se ha denominado en la doctrina comparada como *congelación de rango*,⁷⁹ esto es, no varía el estatus ordinario de las disposiciones que regulan materias ordinarias para garantizarles una estabilidad superior, y, por lo tanto, en el control automático que realiza la Corte Constitucional a los proyectos de ley estatutaria debe analizarse y determinarse sobre qué disposiciones, por ser ordinarias, la reforma y derogación no requieren de una ley estatutaria. En este sentido, en la Sentencia C-619 de 2012⁸⁰ se destacó que “la Corte ha precisado que no toda regulación que esté en una ley estatutaria queda automáticamente excluida del ámbito del legislador ordinario, sino que los asuntos que por su naturaleza no están sujetos a dicha reserva bien pueden ser modificados por una ley ordinaria.”⁸¹

79. Así entonces, en los términos y en las condiciones referidos, no cabe duda de que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional es válido que disposiciones de reserva legal *ordinaria* hagan parte de leyes *estatutarias*, sin que ello implique por sí mismo un vicio por inconstitucionalidad. Sin embargo, ha dicho que no es válido el supuesto inverso, al indicar que la inclusión de normas estatutarias en leyes -tramitadas como- ordinarias o de otro tipo no es correcta, bajo una lectura fiel y adecuada de la Constitución de 1991. Veamos.

80. En la Sentencia C-646 de 2001⁸² se puntualizó que “[l]o que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152, delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario”.

Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Hernando Herrera Vergara). Entre muchas otras disposiciones, el siguiente fue el análisis realizado respecto de un asunto procedimental que se consideró competencia del Legislador ordinario: “Finalmente, la Corte encuentra que la obligación contenida en el párrafo de la disposición bajo estudio, en el sentido de que entren al despacho los memoriales dentro de un lapso no mayor de tres días, contraviene lo dispuesto en el artículo 158 superior, pues realmente se trata de un mandato que debe hacer parte del respectivo código de procedimiento, es decir, de una ley ordinaria, y no de los asuntos que, según se estableció, corresponden a una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia... Así, entonces, se reitera que el párrafo se refiere a materias que en realidad no se relacionan con el objetivo y los lineamientos que han sido fijados en esta providencia. // Así las cosas, este artículo será declarado exequible, salvo el párrafo, que será declarado inexequible.”

⁷⁷ M.P. Jorge Arango Mejía.

⁷⁸ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷⁹ En la Sentencia C-307 de 2004 (MM.PP. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra), se precisó que: “[e]n estas condiciones, para preservar la separación de materias entre aquello que, en el caso concreto, es propio de ley estatutaria y lo que es susceptible de regulación mediante ley ordinaria, y evitar que se materialice lo que en el derecho comparado la doctrina ha denominado “congelación de rango”^[20], es necesario, entonces, que en la instancia de control previo de constitucionalidad se fijen las pautas para establecer cuales son los contenidos de ley estatutaria, que definirán hacia el futuro el ámbito de esa reserva especial, de manera que sólo puedan ser modificados mediante otra ley de la misma naturaleza, y cuales contenidos son de ley ordinaria y no estarán sujetos a requisitos especiales para su modificación.”

⁸⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸¹ Para el efecto reiteró, entre otras, la tesis sostenida al respecto en las sentencias C-114 de 1991. M.P. Fabio Morón Díaz; C-523 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-307 de 2004. MM.PP. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

⁸² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Y, en efecto, esto es así dado que el ámbito de cobertura del contenido estatutario no puede llegar al punto de vaciar las competencias del Congreso de la República en su función de *hacer las leyes* por la vía *ordinaria*, con los requisitos y bajo las condiciones menos estrictas que se aplican en este escenario.

81. No obstante, como a continuación se precisó en la misma providencia, “[l]o anterior no implica el desmembramiento de una ley que regule integralmente la materia, ni afecta el carácter sistemático que caracteriza, por ejemplo, a los códigos.” La habilitación que tiene el Congreso de la República en estos casos, en consecuencia, implica escoger una alternativa que, “**cumpliendo con las exigencias constitucionales**, sea la más aconsejable para la adecuada regulación de la materia correspondiente. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria en aquellas materias que así lo requieren. También puede tramitar en un cuerpo normativo separado aquellas materias que requieren trámite especial.” (Destacado fuera de texto). En esta medida, en la elección que el Congreso de la República debe realizar sobre cuál es la alternativa, su vínculo y límite es la Constitución, que a través de sus reglas especiales fija un trámite específico y *cualificado* para los contenidos estatutarios.

82. En esta dirección, en la providencia C-646 de 2001⁸³ la Corte Constitucional fue concluyente al indicar que “*cualquiera que sea la opción escogida por el legislador, se deben tener en cuenta los criterios materiales determinantes y **adoptar los procedimientos constitucionales correspondientes**.*” (Destacado fuera de texto). En idéntico sentido, más recientemente, la Sentencia C-018 de 2018⁸⁴ reiteró que es posible que una única ley tenga un contenido mixto pero que, en este caso, “*deberá elegirse el procedimiento legislativo más gravoso que resulte aplicable según las disposiciones constitucionales. En este sentido, si un mismo proyecto de ley regula asuntos propios de una ley estatutaria y otros de una ley orgánica, para que este sea constitucional es necesario que siga el procedimiento propio de las leyes estatutarias.*” Finalmente, de manera contundente, en la Sentencia C-050 de 2020⁸⁵ se afirmó que “*la Corte ha aclarado que una ley estatutaria que de manera integral pretende regular la Administración de Justicia puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero una ley ordinaria no puede contener disposiciones particulares reservadas por la Constitución a leyes estatutarias.*”

83. Finalmente, retomando los eventos antes mencionados y precisando que los supuestos a los que a continuación hace referencia la Sala tienen que ver tanto con la expedición, como con la *modificación* y la derogación de una materia estatutaria, es posible advertir que (i) cuando un proyecto de ley mixto, integrado por disposiciones estatutarias y de otro tipo, como ordinarias, es tramitado con sujeción a los parámetros constitucionales respectivos, esto es, los indicados en el artículo 153 superior, la Corte Constitucional al momento de realizar el *control previo de constitucionalidad* es competente para precisar las materias que son ajenas a la categoría especial; conclusión que, *por sí sola*, no afecta su constitucionalidad. A esta verificación, además, va aparejada la circunstancia de que no ostentan ***-las disposiciones ordinarias y solo estas-*** un

⁸³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Diana Fajardo Rivera. SPV. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

estatus especial, ni están sometidas para su modificación o derogación al procedimiento legislativo cualificado.

84. Por su parte, *en principio*, (ii) no sería posible que un proyecto de ley mixto, que incluya disposiciones estatutarias, sea tramitado bajo las reglas de las leyes ordinarias o, en cualquier caso, de leyes con trámites menos exigentes que los de las leyes estatutarias. Si la materia estatutaria es clara y evidente, el Legislador no tiene una opción diferente a la de darle trámite estatutario al proyecto o a la de desagregar el contenido especial del ordinario, por ejemplo, para tramitarla separadamente y respetar así todas las reglas de formación legislativa exigidas por el ordenamiento superior.

85. En este punto debe subrayarse de manera particular que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-515 de 2004,⁸⁶ fijó una regla con trascendencia para este caso, pues declaró la inconstitucionalidad, por incurrir en violación del principio de reserva de ley estatutaria, de una disposición incluida en una ley que modificó el Presupuesto General de la Nación, en tanto a través de ella se modificaron contenidos estatutarios. La Corte encontró probado el vicio mencionado⁸⁷ e indicó que:

“(…) es importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las leyes de presupuesto son utilizadas para regular múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas en ocasiones leyes ómnibus, en Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna incidencia fiscal. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual - o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto-, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, la práctica de incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.”

86. Esta regla, recogida posteriormente en otras decisiones,⁸⁸ permite inferir que no puede darse el caso de una ley anual de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones que contenga una disposición estatutaria. Esto es así porque la primera cuenta con un trámite detallado y particular estipulado por la Constitución, en los artículos 345 y siguientes, y por las disposiciones de contenido orgánico respectivas, de tal manera que esta materia siempre debe seguir dicho trámite; mientras que las normas estatutarias tienen el suyo propio, en los términos de los artículos 151 y 152 superiores. En este sentido, también es importante destacar que en la Sentencia C-515 de 2004, la Corte enfatizó que la brevedad con la que se expide el presupuesto impide, entre otros asuntos, el ejercicio por el Presidente de la República de la presentación de objeciones, impactando así uno de los mecanismos previstos en la Constitución como expresión del principio de frenos y contrapesos. Por consiguiente, integrar una norma estatutaria en una ley anual de presupuesto representa una violación constitucional a varios principios y reglas superiores.

⁸⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁷ Y, por tal motivo, no entró en el análisis de unidad de materia que también se había propuesto.

⁸⁸ Sentencias C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo. SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva; y, C-438 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

87. Ahora bien, si pese a las reglas antes mencionadas, (iii) se da el evento en el que, ante la persistencia de dudas *razonables* sobre si un contenido es estatutario o no, una ley ordinaria, por ejemplo, incluye una disposición sobre la que puede aducirse que se desconoció la reserva de ley estatutaria, en principio, (iii.1) la Corte Constitucional no ejerce el control *previo* respectivo y (iii.2) en virtud de la presunción de constitucionalidad de las leyes, la disposición entrará en vigencia y su posible inconstitucionalidad dependerá y se discutirá de la presentación de una demanda ciudadana que, reuniendo todas las condiciones, active el control rogado de esta Corporación.

2.4. Resolución del problema jurídico propuesto

88. En este acápite la Sala Plena determinará que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene contenido estatutario para, a continuación y previa determinación del alcance el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, concluir que se configura la violación invocada. Para su estudio, se abordarán los siguientes acápites: (i) origen de la Ley 996 de 2005 y, en particular, del párrafo del artículo 38; (ii) determinación del contenido estatutario del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005; (iii) alcance de la modificación realizada al párrafo del artículo 38 de la Ley 996 por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, y, (iv) conclusiones generales sobre el cargo.

2.4.1. Origen y contexto del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005

89. Para iniciar, se destaca que la Ley estatutaria 996 de 2005⁸⁹ tiene como antecedente directo el Acto legislativo 02 de 2004.⁹⁰ Esta reforma constitucional tuvo por objeto, principalmente, autorizar *por una sola vez* la reelección del Presidente de la República;⁹¹ decisión que comportó la modificación de varias disposiciones constitucionales, con miras a armonizar esta regla con las demás estipulaciones superiores. Así, como queda en evidencia al consultar los antecedentes legislativos, se previó la necesidad de que la *medida* principal estuviera acompañada de una serie de permisiones y garantías; estas últimas con el fin de evitar el desequilibrio y la ausencia de transparencia en la contienda electoral. En este sentido, en el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Acto legislativo No. 02 de 2004, Senado, se indicó:

“ f) De todas formas, no se puede desconocer que una reelección consecutiva debe ir acompañada de previsiones que eviten un eventual anquilosamiento del poder o conductas de abuso frente a los recursos públicos.”⁹²

⁸⁹ “Por medio de la cual se reglamenta la elección del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.

⁹⁰ “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

⁹¹ Modificación que impactó los mandatos previstos en el artículo 197 de la Constitución. Esta reforma constitucional estuvo vigente hasta la expedición del Acto Legislativo No. 02 de 2015, artículo 9.

⁹² Gaceta 176 de 2004, pág. 4. En la Gaceta 414 de 2004, pág. 2, ponencia para primer debate en segunda vuelta, se afirmó: “la figura de la reelección presidencial debe ir acompañada de previsiones suficientes que eviten cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en campañas, o falta de garantías en la elección. Y así lo contempla el presente proyecto de acto legislativo que propone que el Congreso deberá definir unas regulaciones legales que dispongan un contexto garantista en el que exista igualdad para la competencia electoral. La estabilidad democrática de Colombia dependerá entonces también de la preparación y aprobación de las normas que definan claramente las garantías a la oposición, la participación en política de servidores públicos, el derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación, la financiación de las campañas presidenciales y el derecho de réplica, y todas aquellas previsiones legales que garanticen transparencia, estabilidad, eficiencia y legitimidad al sistema electoral y a la democracia.”

90. Dentro de las disposiciones objeto de modificación por esta reforma, están los artículos 127 y 152. Con respecto al primero, el Acto legislativo 02 de 2004 (i) restringió el ámbito de la prohibición dirigida a los empleados del Estado para participar en las actividades de los partidos y los movimientos, y en las controversias políticas, y (ii) cualificó el tipo de ley que debía regular la participación en las referidas actividades y controversias de los empleados del Estado no cubiertos por la prohibición. El siguiente cuadro evidencia estas modificaciones principales:

	Aspecto objeto de regulación	Regulación original - 1991 ⁹³	Regulación modificada - 2004
Artículo 127	Prohibición de tomar parte en actividades de partidos y movimientos, y en controversias políticas (inciso 2) ⁹⁴	Empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que:	Empleados del Estado que:
		(i) Ejercen jurisdicción, autoridad civil o política;	
		(ii) Ejercen cargos de dirección administrativa; o,	
		(iii) Se desempeñen en los órganos judicial, electoral o de control	Se desempeñen en la Rama Judicial y órganos electorales, de control o de seguridad.
	Tipo de ley que debe expedirse para regular la participación en las referidas actividades y controversias, respecto de los empleados a quienes no aplica la prohibición (inciso 3)	Ley (ordinaria)	Ley estatutaria

91. Inicialmente, según la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo, la modificación al artículo 127 se predicaba solamente del(la) Presidente(a) y Vicepresidente(a) de la República, que, por la regla de la reelección, podrían detentar al mismo tiempo el estatus de empleados del Estado, por un lado, y candidatos, por el otro;⁹⁵ por lo anterior, se propuso incluir -adicionar- el siguiente inciso: “[c]uando el Presidente o Vicepresidente de la República postulen su candidatura para un período presidencial sucesivo, podrán participar en actividades de carácter político, partidista y electoral. Ejercerán dicho derecho durante los ciento veinte días anteriores a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República.”⁹⁶ No obstante, la participación en política de empleados del Estado de una manera más amplia fue discutida en el primer debate, por la Comisión Primera del Senado de la República.

92. La discusión fue introducida en la plenaria de la Comisión por el senador Juan Fernando Cristo Bustos, quien indicó la existencia de “un principio de

⁹³ Sobre las discusiones que se presentaron en la Asamblea Constituyente alrededor de la participación política de los empleados del Estado, ver la Sentencia C-794 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. María Victoria Calle Correa. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹⁴ Tanto en la versión original -aprobada por la Constituyente- como en la modificación introducida por el AL 02 de 2004, la prohibición se previó “sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.” Aunado a ello, con la modificación introducida en el año 2004 se indicó expresamente que “[a] los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.”

⁹⁵ Al respecto, se indicó: “1.4. El cambio de los artículos 197 y 204, lleva aparejado el de otras normas constitucionales, puesto que ha de mantenerse la estructura lógica de las instituciones. // 1.5. Sería un sinsentido que el Presidente y Vicepresidente de la República pudieran postular su candidatura para un período presidencial sucesivo, pero no pudieran participar en actividades de carácter político, partidista o electoral.” Gaceta 102 de 2004, pág. 2.

⁹⁶Ídem., pág. 1.

*acuerdo en el sentido de que todos los funcionarios de la Rama del poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el país, puedan hacer política libremente en los mismos términos en que lo haga el Presidente de la República.”*⁹⁷ De conformidad con lo consignado en el Acta No. 33 de 4 de mayo de 2004, la proposición No. 119 tuvo el siguiente objeto “[e]n el inciso segundo del artículo primero suprimase la expresión “y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa o”;⁹⁸ la cual, una vez sometida a votación, fue aprobada en la misma sesión.⁹⁹

93. Ahora bien, aunque no se previó en las proposiciones iniciales la sujeción de la participación en política de los empleados del Estado -en los casos permitidos- a las condiciones fijadas por una ley estatutaria, en este mismo debate el senador Antonio Navarro Wolff sostuvo que *“no es posible que la participación en política del Presidente y el Vicepresidente sea una participación en política permitida de modo superior o más amplio o más generoso que el de cualquier otro funcionario público excepto los que no pueden participar en política, por eso al contrario de lo que propone el Ministro cuando dice: las condiciones que señale la ley... y, que eso puede ser una ley ordinaria, no señor Ministro, eso tiene que estar amarrado a la Ley Estatutaria del artículo 4º, de este mismo proyecto (...).”* Como consecuencia de esta discusión, al momento de votarse la proposición 120, redactada inicialmente en los siguientes términos “[e]l inciso tercero del artículo 1º quedará así: *“Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley”* (negrilla fuera de texto), se introdujo la proposición 120A, en la cual se precisó que al final de ese mismo inciso se incluiría la palabra *“Estatutaria”*. Esta proposición fue aprobada, y durante los debates siguientes -por lo menos en esta materia- los dos aspectos citados se mantuvieron sin modificación.

94. Por su parte, en lo relevante, la Sala Plena destaca que la modificación del artículo 152 superior no estaba contemplada en la propuesta inicial del proyecto de acto legislativo que dio lugar a la reforma constitucional del año 2004 en estudio, aunque sí se preveía la necesidad de expedir una ley estatutaria que se encargara de *garantizar* la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. En concreto, el artículo 4º del proyecto de reforma -sin afectar disposición superior alguna- preveía que “[m]ediante una ley estatutaria” el Congreso de la República regulará, entre otros, *“el derecho al uso equitativo de los medios de comunicación del Estado, a la financiación igualitaria de las campañas electorales y el derecho de réplica frente a afirmaciones de los funcionarios del Gobierno Nacional.”* En la discusión que se adelantó en primer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República, y como consecuencia de la reforma aprobada frente al artículo 127 de la Carta, entre otros asuntos, se adicionaron temáticas a ser reguladas por la ley estatutaria indicada en el artículo 4º del proyecto, así se incluyeron *“las garantías a la oposición”* y *“la participación en política de los Servidores Públicos”*; aunado a lo anterior, se estimó que esta disposición sería transitoria.

⁹⁷ Ídem., pág. 4. Sobre este punto, el senador Mauricio Pimiento Barrera indicó que *“la subcomisión está coincidiendo con quienes al redactar el proyecto de reforma insistíamos que era inconveniente que se limitara el ejercicio de la actividad política para quienes por naturaleza de su cargo lo que hacen es política entendida en el mejor de los sentidos y que debía propiciarse más bien un marco de restricciones, de límites, que situara a los funcionarios en un terreno de transparencia y de cumplimiento de sus funciones al margen de la actividad política que se les autorizara realizar.”*, pág. 8.

⁹⁸ Gaceta 350 de 2004, pág. 7. Proposición suscrita por los senadores Mario Uribe Escobar y Juan Fernando Cristo Bustos.

⁹⁹ Ídem., pág. 16.

95. Posteriormente, en el informe para segundo debate en el Senado de la República¹⁰⁰ los ponentes estimaron que, en cuanto a la temática de la ley estatutaria regulada en el artículo 4º, debían distinguirse dos contenidos, uno *permanente* y otro *transitorio*. Precisarón “[l]a necesidad de disponer de una ley estatutaria para regular el tema de la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República”, proponiendo, en consecuencia, la adición de un enunciado al artículo 152 de la Constitución; mientras que, lo atinente a la expedición de la ley estatutaria que contuviera este y los demás temas antes referidos, correspondería a una disposición transitoria que permitiera la puesta en marcha de esta reforma en las elecciones que se aproximaban para esa fecha. En los anteriores términos, la propuesta se formuló con el siguiente tenor literal:

“Artículo 4º. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así:

(...)

f) Un sistema que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso igualitario a los medios de comunicación social del Estado, financiación de las campañas presidenciales y derecho de réplica.

(...).”

96. La proposición así presentada fue acogida por la Plenaria del Senado de la República en segundo debate, de la primera vuelta, según se constata en la Gaceta 218 de 2004.¹⁰¹ Tal como se evidencia al contrastar este contenido con el finalmente aprobado, luego de los ocho debates exigidos, se concluye que la estructura de la disposición se mantuvo, pues se adicionó de manera permanente un literal -el f)- al artículo 152 y, además, se previó una regulación *transitoria* para la expedición de una ley estatutaria que permitiera que, para las elecciones que se aproximaban, existiera una regulación con las garantías requeridas como consecuencia de la reforma constitucional introducida. A lo largo del trámite, no obstante, los enunciados del artículo 4º de este acto legislativo se precisaron.

97. Sobre esta reforma constitucional, prevista en el Acto legislativo 02 de 2004, la Corte Constitucional realizó control rogado de constitucionalidad en la Sentencia C-1040 de 2005.¹⁰² En dicha oportunidad, a partir de los cargos formulados, se afirmó que no se sustituían, entre otros ejes identitarios de la Constitución, el régimen político democrático y el principio de igualdad.¹⁰³ Como premisa fundamental de dicha conclusión, la Corporación destacó cómo el Constituyente derivado se hizo cargo de las tensiones que la reelección y participación en política de empleados del Estado generaban dentro del orden constitucional, al prever que una ley estatutaria se encargaría de establecer, a partir de los lineamientos constitucionales, los *límites* y las *garantías* necesarias

¹⁰⁰ Gaceta 176 de 2004, pág. 4.

¹⁰¹ Págs. 13 y 14.

¹⁰² MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Jaime Córdoba Triviño. AV y SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰³ “Ciertamente la posibilidad de la reelección presidencial inmediata exige que, para preservar el equilibrio en el debate electoral, se establezcan, por un lado, unas limitaciones a la actividad política de quienes están en el poder, y, por otro, un conjunto de garantías para quienes se encuentran en la oposición. Ambos extremos se encuentran previstos de manera expresa en el Acto legislativo acusado.”

para mantener en este nuevo escenario institucional, principalmente, el equilibrio del ejercicio del poder y del debate electoral.

98. Bajo este nuevo marco constitucional, se expidió la Ley estatutaria 996 de 24 de noviembre de 2005, que (i) desarrolló el literal f) del artículo 152 superior, esto es, “[l]a igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley” y, (ii) entre otras materias, reguló: “[g]arantías a la oposición, participación política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo de los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.”

99. Esta ley está compuesta por tres títulos. El primero, integrado por *disposiciones generales*; el segundo, prevé la *reglamentación especial de la campaña presidencial*, incluyendo en sus ocho capítulos una regulación detallada sobre, entre otros temas, el acceso a la financiación estatal previa, la financiación estatal de las campañas presidenciales, el acceso a medios de comunicación social, el derecho de réplica y disposiciones especiales durante la campaña presidencial, que incluyen prohibiciones dirigidas al Presidente de la República y restricciones a la contratación estatal. Finalmente, el título tercero se ocupa de la *participación política de los servidores públicos*. En este último título se incluye el artículo 38, cuyo párrafo fue modificado parcialmente por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, ahora demandado.

100. Al realizar el control previo de constitucionalidad sobre esta normativa, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1153 de 2005¹⁰⁴ sostuvo como premisa de estudio que una *ley de garantías electorales* salvaguarda la democracia representativa, cuyo fortalecimiento y expansión, al lado del principio participativo, constituye un pilar de la Constitución, al establecer las *reglas claras* para acceder a los *canales de expresión democrática de manera efectiva e igualitaria*. En este sentido, adujo que, en síntesis, esta ley es:

“(…) una guía para el ejercicio *equitativo y transparente* de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones *igualitarias y transparentes* para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la *neutralidad de los servidores públicos* que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el *acceso igualitario* a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan. En suma, una ley de garantías debe hacer que quienes se presenten a las elecciones en calidad de candidatos, así como quienes acudan a ellas en calidad de electores, aprovechen en igualdad de condiciones los recursos ofrecidos por el Estado para la realización de la democracia, de manera que la voluntad popular se exprese sin obstrucciones de ningún tipo y la decisión del pueblo se vea reflejada en la persona elegida para ocupar el cargo de autoridad que se disputa.” (Destacado fuera de texto).

101. Al amparo de esta comprensión, se destacó que el proyecto de ley contenía, (i) *en su mayor alcance*, la regulación estatutaria referida en el artículo 1 del Acto legislativo 02 de 2004, que modificó el artículo 127 superior,

¹⁰⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

y que se concreta en la *participación en política* de algunos empleados del Estado y, (ii) *en su alcance restringido*, las garantías *equitativas y democráticas* de las contiendas electorales por la Presidencia de la República, en beneficio de la igualdad de oportunidades de todos los candidatos, exista o no una aspiración de reelección; concluyendo que “*las normas que componen el proyecto tienen aplicación; en términos generales, tanto en el contexto de una elección para presidente en la que ninguno de los candidatos ocupa cargo de autoridad, como en aquellas que el presidente es, a su vez, candidato a la Presidencia.*”

102. Este alcance, clara y preliminarmente definido, fue nuevamente reiterado al analizar la constitucionalidad del artículo 1°. ¹⁰⁵ En este sentido, respecto al ámbito de aplicación de este estatuto afirmó que, “[e]n primer lugar, indica que el mismo regula el marco legal del debate electoral a la presidencia cuando no se pretenda hacer uso de la figura de la reelección presidencial o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente aspire a ser elegido Presidente”, y destacó que este objeto “no excede el espectro jurídico fijado por la Constitución Política pues ésta le encomendó a la ley estatutaria que fijara las pautas de equilibrio electoral en todo tipo de elecciones presidenciales, incluso en las que el presidente decida no proponer su nombre para una reelección.”

103. Aunado a ello, y en el mismo contexto de estudio, señaló que al fijar reglas sobre la *participación en política de los servidores públicos*, entre otros asuntos, el legislador estatutario se sometió al mandato impuesto por el Constituyente en el artículo 4° del Acto legislativo 02 de 2004.

104. Esta última materia, precisamente, fue delimitada por el Congreso de la República en el Título III de la que, posteriormente, se sancionó como Ley 996 de 2005. En particular, el artículo 37 incorporó cláusulas sobre la “*intervención en política de los servidores públicos*”; el artículo 38 prevé “*prohibiciones para los servidores públicos*”; el artículo 39 establece aquello que “*se permite a los servidores públicos*”; el artículo 40 se refirió a las “*sanciones*”, y el artículo 41 a la “*actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.*”

105. En concreto, en el artículo 38 “*se estipularon prohibiciones dirigidas a empleados públicos que, por la Constitución, estaban autorizados al ejercicio de la actividad política.*”¹⁰⁶ Esta premisa, sin embargo, será aclarada a continuación.

105.1. En el inciso primero, luego del control realizado por este Tribunal al proyecto de ley, se prevén prohibiciones para *todos* los empleados del Estado, en cinco numerales. Pese a que al inicio solo iban dirigidas para los aquellos autorizados al ejercicio de la actividad política, la Corte Constitucional consideró que la excepción que se hacía respecto de los funcionarios de la rama Judicial y de los órganos electorales, de control y de seguridad, era inconstitucional, pues daba lugar a entender que éstos podían incurrir en tales conductas. Entre las prohibiciones se encuentran (i) el acoso, presión o

¹⁰⁵ “Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene como propósito definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición.”

¹⁰⁶ Sentencia C-1153 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

determinación sobre los subalternos, en cualquier forma, para respaldar causa, campaña o controversia política, (ii) la difusión de propaganda electoral, y (iii) el despido de funcionarios de carrera, aduciendo razones de buen servicio. Sobre este último, el enunciado inicial restringía la aplicación a los cuatro meses previos a las elecciones, sin embargo la Corte consideró que esta limitante debía operar en todo momento. En el segundo inciso del artículo 38 se contempla que la infracción a dichas prohibiciones constituye falta gravísima.¹⁰⁷

105.2. El párrafo, por su parte, contiene (i) prohibiciones; dirigidas a (ii) un grupo de empleados del Estado en particular, que integran el de aquellos a los que les es permitido participar en política *solo* en las condiciones que fije la ley *estatutaria*: gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital; y que tienen un ámbito temporal de aplicación de (iii) *cuatro (4) meses anteriores a las elecciones*. Entre estas prohibiciones se encuentra la de (iv) *no celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos*, y no destinar recursos públicos de las entidades a su cargo o de las entidades en las que participan como miembros de su junta directiva para reuniones proselitistas, entre otras.¹⁰⁸

106. En el Congreso de la República las prohibiciones del párrafo del artículo 38 se justificaron en la necesidad de incluir a “los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en las prohibiciones para participar activamente en la promoción de candidatos a elecciones de Presidente, Vicepresidente, Congreso, concejales y asambleas, y a promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, y también prohibirles que inauguren obras en presencia de candidatos a las mismas corporaciones...”. Se agregó que su objeto era prever restricciones, “*porque si no, cuál va a ser el equilibrio*”; no con un ánimo paralizante para el país, sino para que “*haya garantías*”:¹⁰⁹

¹⁰⁷ “**Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos.** A ~~excepción de~~ los empleados del Estado ~~que se desempeñan en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución~~, les está prohibido: // 1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política. // 2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley. // 3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos. // 4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto. // 5. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera ~~por razones políticas, durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones~~. // La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima (...).” Destacado declarado inconstitucional en la Sentencia C-1153 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

¹⁰⁸ “**Parágrafo.** Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista ~~en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos~~. // Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos. // No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos. // La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.” Destacado declarado inconstitucional en la Sentencia C-1153 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

¹⁰⁹ El párrafo del artículo 38 fue introducido en la plenaria de la Cámara de Representantes, por proposición de adición del representante César Laureano Negret Mosquera. Gaceta 503 de 2005, pág. 34.

“(…) se prohíbe suscribir convenios interadministrativos, pero el alcalde y el gobernador pueden ejecutar las obras hasta el último día y contratar.
(…).
Le pido a la Plenaria que nos acompañe en esta proposición para que el debate sea por lo menos equilibrado.”¹¹⁰

107. A continuación, en la misma sesión, el representante Gustavo Petro Urrego manifestó lo siguiente:

“La ley de garantías es para quienes no tienen el poder. Si este país es democrático o llega a serlo, todos los partidos aquí algún día tendrán el poder y otro día no lo tendrán. Por tanto las garantías son de todas maneras para todos, porque siempre en un país democrático un partido, algún día no tendrá el poder, sea regional o sea nacional.
Por tanto, si es una ley de garantías para los que no tienen el poder, tiene toda la razón el Representante Negret en impedir que quienes lo tienen abusan de él, de tal manera que usando el dinero público, lo que hagan es campaña proselitista.
Creo que el doctor Soto no tiene razón al afirmar que en el inciso segundo se paraliza la administración, no, lo único que se paraliza es a los candidatos para que asistan a las inauguraciones de obras públicas, y eso me parece sano para la administración, como sano que alcaldes y gobernadores se aíslen en su ejercicio de gobierno de cualquier campaña proselitista, por cualquier candidato, cualquiera que sea.
(…)”¹¹¹

108. Al analizar la constitucionalidad de fondo del artículo 38 del proyecto de ley, la Corte afirmó frente al párrafo que prevé *“unas prohibiciones dirigidas a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas, durante los cuatro meses previos a las elecciones.”* Indicó, en esta dirección, que la constitucionalidad de las limitaciones previstas atendía a la garantía de los principios de la función administrativa estipulados en el artículo 209 superior, en particular, los de moralidad, imparcialidad y eficacia en el cumplimiento de las funciones.

109. Ahora bien, aunque la Corte Constitucional en la providencia mencionada no abordó de manera individualizada la prohibición relacionada con la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los *4 meses anteriores a las elecciones*, destacó que *“[s]i bien se permite constitucionalmente la participación en política de algunos funcionarios, tal participación no puede mezclar recursos públicos.”*

2.4.2. Del contenido estatutario del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005

110. Para la Sala el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, y en particular la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, tiene contenido estatutario. Ello es así a partir del análisis sobre su génesis y de la comprensión de las razones que a dicha configuración subyacen. Además de lo anterior, es necesario destacar que tal condición estatutaria no es un asunto novedoso para esta Corte, pues ello ya había sido materia de decisiones previas, como a continuación se expone.

¹¹⁰ *Ídem.*

¹¹¹ *Ídem*, pág. 35.

111. Del trámite legislativo y de la modificación material realizada por el Acto legislativo 02 de 2004 a la Constitución, se pueden extraer varias conclusiones con miras a resolver el problema jurídico planteado.

112. *Primera.* Aunque el objeto principal de la reforma constitucional recayó en la posibilidad de la *reelección presidencial*, alrededor de esta materia surgió la necesidad de abordar una serie de asuntos más amplios, con miras a remover prohibiciones o limitaciones que hacían incompatible esta propuesta con otras disposiciones de la Constitución, y con la necesidad, a la vez, de no desconocer los principios que definen al Estado, como el *democrático*. Fue en este marco que se promovió (i) la inclusión de dos materias de reserva de ley estatutaria al texto constitucional, y (ii) el imperativo del constituyente derivado de expedir una ley *estatutaria* -conocida como ley de garantías electorales- que, ocupándose de *varios asuntos*, blindara en el modificado panorama institucional el ejercicio *equitativo y transparente* de la democracia representativa.

113. Así, el Acto legislativo 02 de 2004 (i) no solo adicionó una materia de reserva de ley estatutaria al artículo 152, con el literal f): “[l]a *igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la Ley*”, sino que, sin impactar este artículo, introdujo una nueva reserva en el artículo 127 superior, al establecer que las *condiciones* de la participación en política de los empleados del Estado que así lo tengan autorizado, se desarrollará a través de una ley *estatutaria*, por lo cual su *ejercicio solo* se sujetará a lo indicado en esta normativa.

114. Por su parte, (ii) tras la modificación permanente de la Constitución en los dos aspectos mencionados, se previó en el párrafo transitorio la necesidad de expedir, con urgencia, un ley estatutaria que se ocupara, en el contexto preelectoral, de desarrollar el literal f) del artículo 152 y, además, entre otras materias, regular la participación política de los servidores públicos.

115. Por estas razones, la Ley 996 de 2004 se ocupa de pluralidad de asuntos, todos ellos encaminados a permitir y garantizar que los procesos electorales cuenten con las condiciones de posibilidad para que sea a partir de un escenario político libre, transparente, equitativo y respetuoso de la igualdad de trato, que ciudadanos y ciudadanas, igualmente libres de cualquier apremio o presión, tomen las decisiones que marquen de manera importante el destino de todos en comunidad, como sociedad.

116. *Segunda.* Para atender el mandato impuesto por el Constituyente, el Congreso de la República expidió la Ley estatutaria 996 de 2005, cuya comprensión constitucional ya fue expuesta. De manera relevante, se destaca que el párrafo del artículo 38 hace parte del Título III, que se denominó “*Participación en política de los servidores públicos*”, por lo cual, la Sala considera necesario reiterar las líneas principales que han sido expuestas por esta Corporación alrededor de dicha materia de reserva estatutaria.

116.1. Dentro de un Estado constitucional, social de derecho, organizado como una República democrática, participativa y pluralista, que se funda en la dignidad, es incuestionable el compromiso por el respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales. No obstante, en este escenario no desprovisto de tensiones, la Constitución de 1991 *restringió* la libertad de expresión y la

participación política a un grupo de empleados estatales, en la medida en que no pueden *tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos, y en las controversias políticas*, sin perjuicio del derecho al voto que les asiste.

116.2. La justificación de esta estipulación, ha afirmado la Corte,¹¹² se encuentra en la preservación de (i) la imparcialidad de la función pública, (ii) la prevalencia del interés general, (iii) la igualdad de los ciudadanos y de las organizaciones políticas, ante la necesidad de evitar el “*trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia*”, (iv) la libertad política del elector y del ciudadano, evitando el clientelismo y el uso indebido o coacción de la posición del empleado del Estado y de los recursos públicos, y (v) la *moralidad pública*.

116.3. La restricción mencionada, predicable de quienes se desempeñan en la Rama Judicial y en los órganos electorales, de control y de seguridad, no obstante, debe interpretarse de manera tal que comprenda aquellas situaciones necesarias para satisfacer adecuadamente las finalidades constitucionales subyacentes a la prohibición, con el objetivo indeclinable e inaplazable de no anular los derechos comprometidos (Arts. 20 y 40 de la CP). En tal sentido, en la Sentencia C-794 de 2014¹¹³ esta Corporación precisó que lo que no está permitido es *intervenir*, de manera activa o pasiva, *en disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando una causa, una organización política o un candidato*.¹¹⁴ Por lo tanto, esta prohibición no impide que, en ejercicio de la aspiración política más básica dirigida a participar en la definición del camino colectivo, estos funcionarios puedan intervenir en controversias o debates de *interés general*, siempre que, se insiste, sean ajenos a los propios del debate electoral o de la disputa partidista.

116.4. Por su parte, aunque el artículo 127 superior permitió excepcionalmente a un grupo de empleados del Estado la participación en actividades y controversias de orden político, de manera más amplia a lo inicialmente concebido por el Constituyente de 1991 con ocasión de la reforma introducida por el Acto legislativo 02 de 2004, lo cierto es que su ejercicio *solo* puede materializarse con sujeción a las condiciones previstas en una ley *estatutaria*. La existencia de esta última, en consecuencia, constituye un requisito necesario para ello.

116.5. Así, aunque el balance entre los derechos y principios comprometidos permitió extender las fronteras de la participación política en favor de un mayor número de empleados del Estado, las tensiones persistentes condujeron a adoptar una fórmula que, aunque inusual, se comprende bajo el ideal regulativo de salvaguardar la finalidad pública del servicio desempeñado, y evitar que la confluencia de intereses ajenos al mismo desvíe el uso de las competencias asignadas por la Constitución, la ley y el reglamento a objetivos que alteren una democracia transparente y equilibrada, guiada por el principio de *trato igual* a

¹¹² Sentencia C-794 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Reiteración en la Sentencia C-127 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹³ M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. María Victoria Calle Correa. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹⁴ Dentro del grupo de personas vinculadas al Estado con restricciones a los derechos de expresión y participación política, la *Fuerza Pública* cuenta con una regulación mucho más estricta que se somete a los mandatos previstos en el artículo 219 superior. Dado que para atender este asunto no se precisa ahondar al respecto, la Sala Plena no hará referencia a criterio adicional.

todas las organizaciones políticas y candidatos. En palabras ya indicadas por este Tribunal, la ley cualificada que se ocupe de esta materia “*debe orientarse al menos por tres propósitos a saber: promover el equilibrio entre los candidatos, asegurar que el ejercicio de la actividad política no opaque el desarrollo de las funciones públicas al servicio del interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos.*”¹¹⁵

116.6. Ahora bien, sobre las *condiciones* de ejercicio a configurarse en la referida ley *estatutaria*, la Corte¹¹⁶ ha considerado que deben (i) partir de los mandatos constitucionales al respecto,¹¹⁷ como el previsto en el inciso 4º del artículo 127, según el cual el empleo no puede ser utilizado para presionar a la ciudadanía a respaldar causas o campañas políticas; (ii) ser *claras y específicas*;¹¹⁸ (iii) atender a los “*contenidos particulares de tal derecho, a los contextos en los cuales se puede ejercer y a los límites que debe respetar*”; (iv) sujetar las prohibiciones y sanciones al respeto por el “*contenido esencial de los derechos y exigencias vinculadas al principio de proporcionalidad*”; y (v) tener en cuenta el régimen particular de vinculación de los empleados del Estado, en especial lo dispuesto en el artículo 122 y siguientes de la Constitución, y los principios que irradian la función pública según el artículo 209 superior.

117. Dicho lo anterior y retomando el análisis de la Ley 996 de 2005, los artículos 37 a 41 del proyecto de ley estatutaria abordaron varios asuntos referidos a la participación en política de los servidores públicos; sin embargo, el artículo 37 y parte fundamental del artículo 39 que preveían expresamente aquello que estaría *permitido*, se declararon inconstitucionales por su indeterminación y, en consecuencia, la imposibilidad de establecer los límites al ejercicio de la participación en política de empleados del Estado que, sin duda, sigue transitando en la excepcionalidad. Al declarar la inconstitucionalidad del artículo 37, la Corte Constitucional, además, precisó que esta decisión se tomaba “*sin perjuicio de que una ley estatutaria posterior desarrolle la materia.*” Por esta razón, en las sentencias C-794 de 2014¹¹⁹ y C-127 de 2021¹²⁰ se ha insistido en que sobre esta tema no se ha proferido una legislación integral.

¹¹⁵ Estos tres objetivos fueron referidos en la Sentencia C-1153 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) al efectuar el análisis de constitucionalidad al entonces artículo 37 del proyecto de ley estatutaria que, posteriormente se expidió como Ley 996 de 2005; y retomados, posteriormente, en la Sentencia C-794 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

¹¹⁶ Sentencia C-794 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹⁷ En la Sentencia C-1040 de 2005 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández), la Corte indicó que “[e]s preciso anotar que, si bien en la norma constitucional no se fijaron criterios específicos en lo atinente a la participación en política de los empleados públicos, no es menos cierto que si se fijan en ella unos parámetros determinantes, a los que habrá de ceñirse el legislador estatutario. Así, en el inciso cuarto del artículo 127 de la Carta –que no fue modificado por el acto legislativo acusado– se dispone que “[l]a utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.” De este modo, la propia Constitución distingue entre el empleo y el empleado, y si bien permite la participación en política de empleados del Estado que con anterioridad la tenían prohibida, proscribe la utilización del empleo para la promoción de un proyecto político. Quiere ello decir que los empleados públicos habilitados por la Constitución, podrán, a título personal y en los términos de la ley estatutaria, participar en política para la promoción de un determinado proyecto político, pero que ello no implica que puedan destinar a la causa política el empleo que les ha sido confiado, ni que, como de manera expresa se ha señalado para el Presidente y el Vicepresidente, puedan utilizar para la campaña bienes del Estado o recursos del Tesoro Público distintos de aquellos que se ofrezcan en condiciones de igualdad a todos los candidatos. Así, como se ha dicho, la reforma no altera los fines del Estado, ni sacrifica la imparcialidad del Presidente, pues es claro que éste, en los términos del acto legislativo acusado, no puede poner la función pública al servicio de su campaña.” (Destacado fuera de texto).

¹¹⁸ Sentencia C-1153 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹⁹ M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. María Victoria Calle Correa. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹²⁰ M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

118. Lo anterior no quiere decir, no obstante, que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2004 no se ocupe de un asunto propio de la *participación de los servidores públicos en política*, cuyo momento de aplicación es, precisamente, la época preelectoral y que, por lo tanto, atiende de manera incuestionable a los objetivos que el Constituyente ha pretendido salvaguardar a través de los mandatos del artículo 127 superior.

119. En efecto, (i) tanto la restricción absoluta de participación como la permisión que se sujeta a las *condiciones* de una ley *estatutaria*, tienen por propósito garantizar la *igualdad de trato* a organizaciones políticas, en general, y a candidatos, en particular; proteger la *libertad política* del elector y de la ciudadanía, evitando interferencias o coacciones indebidas como consecuencia de un uso ajeno a la función pública; y salvaguardar la imparcialidad, moralidad pública y prevalencia del interés general. Estos cometidos, a su turno, (ii) fueron los tenidos en cuenta por el legislador estatutario al momento de introducir el párrafo del artículo 38 al proyecto de ley estatutaria, de cara a brindar *garantías de equilibrio y transparencia* en un momento crucial para el juego democrático: el preelectoral. Aunado a lo anterior, (iii) fue en estos principios de la función pública que la Corte Constitucional encontró en la Sentencia C-1153 de 2005¹²¹ que este enunciado era constitucional, al afirmar que se encaminaba a “*garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones.*” Aunado a lo anterior, indicó al analizar una de las prohibiciones del párrafo del artículo 38 que “[s]i bien se permite la participación en política de algunos funcionarios públicos tal participación no puede mezclar recursos públicos.”

120. Además de lo anterior, (iv) materialmente es importante hacer notar que la prohibición de suscripción de convenios interadministrativos para la *ejecución de recursos públicos* está dirigida a un grupo de funcionarios del orden territorial que tienen competencia para el manejo de recursos públicos, y opera dentro de una época determinada: cuatro (4) meses antes de las elecciones y, es necesario destacar, de cualquier elección para cargos públicos, esto es, no solamente la de Presidente(a) y Vicepresidente(a) de la República, sino la de Congreso de la República y cargos territoriales.¹²²

¹²¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

¹²² Sobre dicho alcance de las prohibiciones establecidas en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, debe tenerse en cuenta (i) que en los antecedentes legislativos ya mencionados, al incluir este párrafo se afirmó la necesidad de incluir a “los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en las prohibiciones para participar activamente en la promoción de candidatos a elecciones de Presidente, Vicepresidente, Congreso, concejales y asambleas, y a promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, y también prohibirles que inauguren obras en presencia de candidatos a las mismas corporaciones...” (Negrilla fuera de texto). Gaceta 503 de 2005, pág. 34. (ii) La literalidad del párrafo del artículo 38 difiere de la del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, este último circunscrito a las elecciones para Presidente(a) de la República; y (iii) esta comprensión ha sido acogida en distintos escenarios. Así, (iii.1) la Corte Constitucional en la Sentencia C-671 de 2015 consideró un asunto en el que, en el marco de la declaratoria de un estado de excepción, se suspendió este párrafo en el contexto de elecciones territoriales; (iii.1) la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado así lo ha considerado desde sus conceptos iniciales: “En este orden de ideas, la interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2.005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para periodos preelectorales diferentes; las dos primeras, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; el último, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley—incluido el de Presidente de la República—; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 32 y 33 con sus excepciones, así como las del párrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes a Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones contenidas en el párrafo del artículo 38.” Concepto 1720 del 17 de febrero de 2006; y, (iii.1) esta ha sido la comprensión que las autoridades del Estado han dado también en cada época preelectoral. Al respecto, en la Circular conjunta 100-006 de 2121, suscrita por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, se precisó: “La Ley de Garantías prohíbe a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de Entidades Estatales del orden municipal, departamental y distrital celebrar convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos durante los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección.”

121. En este contexto normativo, (iv.1) los destinatarios de la medida son empleados del Estado que pueden participar en política, *solamente* en las *condiciones* de una ley *estatutaria*; y que, (iv.2) ordinariamente, en ejercicio de sus atribuciones pueden suscribir convenios interadministrativos. Por supuesto, el que lo puedan hacer no los habilita en momento alguno a desviar los fines del buen servicio en su celebración y, por tanto, nunca podrían suscribirlos para favorecer políticamente, por ejemplo, a organizaciones políticas o eventuales candidatos. No obstante lo anterior, (iv.3) como una medida dirigida a *garantizar* la transparencia y equilibrio en las contiendas electorales, el Legislador estatutario consideró que en época preelectoral esta competencia estaría proscrita; no porque se presuma la mala fe de tales funcionarios, sino porque la valoró como una regla importante para la *democracia representativa*.

122. En estos términos, (iv.4) aunque el régimen integral que debe contener la *ley estatutaria* prevista en el artículo 127 no se ha proferido, la prohibición de celebrar convenios interadministrativos en los términos del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene como fundamento esta cláusula constitucional, en tanto prevé prohibiciones particulares *dirigidas a salvaguardar todos los fines asociados a una ley de garantías*, en un momento de especial relevancia para el juego democrático; y, por lo tanto, su estatus *cualificado* es incuestionable.

123. Respecto a esta conclusión, la Sala deber enfatizar en que no es porque se trate de una prohibición *general* que se aplica al ejercicio de la función pública que este parágrafo es estatutario,¹²³ sino porque regula *prohibiciones* que se inscriben en el escenario de la *participación política* de quienes estarían habilitados para su ejercicio conforme a las reglas de una ley estatutaria y porque, en este escenario, la prohibición tiene por objeto preservar *las garantías requeridas para el juego democrático*. Como se mencionó previamente, la *democracia representativa* no se resuelve en una ley de mayoría, sino que se encuentra y fortalece en las reglas previas que permiten certámenes electorales confiables y que promuevan el *equilibrio y la transparencia*.

124. Según esto último, en opinión de la Sala Plena la *prohibición prevista para los empleados del Estado* en el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005 objeto de análisis tiene además una relación inescindible y estrecha con la determinación de las reglas del juego democrático y, en consecuencia, su comprensión se inscribe también en el escenario de las garantías de la *igualdad electoral*, en los términos del artículo 152.f), y en el más amplio que se propone también por vía estatutaria regular la materia electoral para proteger, por ejemplo, los derechos de la oposición. De otra manera no podría juzgarse el hecho de que la ley de garantías electorales surgiera a partir de la necesidad de blindar los comicios electorales de una serie de riesgos que, desde un punto de vista, pudieran incidir en el equilibrio de candidatos y organizaciones políticas, y, desde otro, en la libertad misma del votante. La prohibición analizada, entonces, en la medida en que protege la destinación de recursos públicos para evitar un desbalance en el contexto de elecciones, es una medida dirigida a proteger el principio democrático del Estado.

¹²³ Así, respecto de las prohibiciones del *inciso primero* del artículo 38 del proyecto de ley estatutaria de garantías electorales la Corte Constitucional afirmó que aquellas no eran taxativas, pues, en el ejercicio de la actividad política, los servidores públicos también pueden incurrir en conductas prohibidas si así lo señalan otras disposiciones de rango legal, en respeto del principio de legalidad y de reserva de ley en materia sancionatoria.

125. Finalmente, en cuanto a esta reserva de ley estatutaria, indica la Sala Plena que el *nivel de detalle* con el que puede concebirse la *regla de prohibición* en examen, no riñe con el criterio de interpretación *restrictivo* que, de manera general, esta Corporación ha aplicado a la interpretación del alcance de los literales previstos en el artículo 152 superior. Ello es así por varias razones.

125.1. Porque, según se expuso en el acápite normativo y jurisprudencial aplicable, no todas las materias sometidas a reserva estatutaria se sujetan a dicho criterio interpretativo, el *restrictivo*; ello depende de una ponderación adecuada entre el objeto de la materia a regular y la afectación de esta intervención en la competencia general y ordinaria de *hacer las leyes* del Congreso de la República.

125.2. En dicho marco, aunque la *participación en política de los servidores públicos* involucra derechos fundamentales tales como la expresión y participación política (Arts. 20 y 40 de la CP), esto no implica que su regulación deba someterse a las pautas fijadas por esta Corporación para la comprensión del literal a) del artículo 152 superior. La excepcionalidad de la configuración de la materia estatutaria indicada en el artículo 127 superior, ha permitido afirmar a esta Corporación que su desarrollo debe ser *claro y específico*, fijando los “*contenidos particulares de tal derecho, a los contextos en los cuales se puede ejercer y a los límites que debe respetar.*” Esta comprensión, además, determinó que se declararan inconstitucionales disposiciones que, precisamente, no brindaban tal grado de certidumbre, como ocurrió respecto de los artículos 37 y 39 (parcial) del proyecto de ley estatutaria que culminó con la expedición de la Ley 996 de 2005.

125.3. En el marco de las *prohibiciones*, además, es importante que los límites relacionados con el ejercicio de la *participación en política* para aquellos empleados del Estado, que *solo* la pueden ejercer en las *condiciones* que *fije* la *ley estatutaria*, queden determinados en *detalle*; máxime cuando la prohibición, como ocurre en este caso, (i) es especial y está ligada a momentos preelectorales y (ii) implica suspender una competencia con la que, de ordinario, se cuenta. Así, entiende la Sala que el ámbito en el que se protegerá la *participación* debe estar especialmente detallado, pues la regla es la prohibición. Por su parte, tratándose de prohibiciones expresas y que riñen con funciones que, se reitera, se tienen de ordinario, es lógico que estas también queden expuestas de manera clara y precisa. Así entonces, la interpretación que debe caer sobre esta materia de reserva no es *restrictiva*.

125.4. Adicionalmente, como se ha venido explicando, la *participación en política* tiene una relación intrínseca con el *equilibrio y transparencia electoral* y, por lo tanto, con la *igualdad* debida a organizaciones políticas y candidatos, y, en últimas, con las reglas del juego democrático. En este sentido, la Sala recuerda que la Ley estatutaria 996 de 2005 desarrolla también el literal f) del artículo 152 de la Constitución, que prevé la garantía de la “*igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley*”, por lo cual las prohibiciones del párrafo 38 se aplican a momentos en los que está en disputa la Presidencia de la República. Con todo, su ámbito de irradiación se extiende a todas las elecciones, como las territoriales o en las que se elige al Congreso de la República,¹²⁴ dado que en

¹²⁴ Sobre el alcance del párrafo del artículo 38 ver el pie de página No. 122.

todas ellas está comprometida dicha igualdad y la obligación del Estado de garantizar a todos los candidatos y organizaciones políticas condiciones de imparcialidad, evidenciándose, por lo tanto, que la proyección de la prohibición analizada es amplia e involucra una serie de materias que, como sucede con la reserva estatutaria de la *función electoral*, exigen un desarrollo más prolijo y preciso del Legislador, a través del trámite cualificado. Su alcance, entonces, no se guía por un criterio de interpretación *restrictivo*.

125.5. Esta interpretación, por su parte, no riñe con el ámbito de competencia del Congreso de la República para la configuración normativa ordinaria, en la medida en que se trata de escenarios de regulación específicos. Nótese que la *participación en política de los servidores públicos* no solo constituye un asunto cuyo contenido es especializado y delimitable, sino que no se predica de todas las personas, sino de un grupo más reducido de destinatarios, por lo cual, una regla de interpretación menos restrictiva o, como se ha afirmado respecto de la función electoral, de *reserva reforzada*, no genera tensiones democráticas irresolubles.

126. Por lo anterior, la Sala Plena concluye que el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, y en concreto la prohibición de celebrar convenios interadministrativos en las condiciones allí establecidas, tiene contenido estatutario. Ahora bien, como se mencionó previamente, este no es un asunto que haya sido ajeno para la Sala Plena, por lo cual es importante indicar lo siguiente.

126.1. Al momento de realizar el control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, en la Sentencia C-1153 de 2005,¹²⁵ la Corporación determinó que “*en su mayor alcance, el proyecto regula la posibilidad de que ciertos servidores públicos participen en política*”, citando para el efecto lo dispuesto en el artículo 127 superior. Precisó que, de manera más restringida, regulaba la igualdad electoral de contiendas electorales, “*tanto en el contexto de una elección para presidente en la que ninguno de los candidatos ocupa cargo de autoridad, como en aquellas en la que el presidente es, a su vez, candidato a la Presidencia.*”

126.2. En este contexto, en el examen que se realizó por la Corporación en la providencia mencionada sobre el trámite de aprobación del proyecto de ley estatutaria en el Congreso de la República, se destacó que, en particular, el artículo 38 se votó cumpliendo con las mayorías exigidas por la Constitución para un asunto con reserva de ley estatutaria. En este sentido, entre otras afirmaciones, respecto del debate dado en la Plenaria de la Cámara de Representantes se sostuvo lo siguiente:

“En sesión plenaria del 14 de junio de 2005, se continuó con la discusión y aprobación del articulado restante (artículo 37, 21, 22, 27, 28, 29, 24, 10, 11, 38 con parágrafo aditivo, 1) y el título del proyecto. Se preguntó finalmente por parte de la Presidencia de la Cámara de Representantes si querían que ese proyecto de ley fuera ley de la República, a lo que la Corporación respondió afirmativamente. De los anteriores antecedentes se puede concluir, que la aprobación de cada uno de los artículos aprobados, cumplió con las mayorías establecidas en el artículo 153 de la Constitución Política.”

¹²⁵ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

126.3. Aunado a lo anterior y tal como se mencionó en el acápite normativo y jurisprudencial aplicable a este caso, pese a que forma parte de la práctica constitucional de este Tribunal evidenciar, al momento de realizar el control de constitucional sobre proyectos de leyes estatutarias, qué asuntos no están sujetos por esta reserva, con el propósito, entre otros, de que su modificación o derogación se realice a través de una ley ordinaria, esto no sucedió en la Sentencia C-1153 de 2005.¹²⁶ Esto es, en dicha oportunidad no se afirmó algo similar respecto de las materias enunciadas en el *parágrafo* del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y, por el contrario, la Corte Constitucional avaló en la Sentencia la constitucionalidad de dicho enunciado realizando un estudio que tuvo como presupuesto el mandato del Constituyente de que se trataba de una materia reservada a una ley estatutaria, cuyo contenido, además, evidenció su clara relación con la época preelectoral y la intención de ofrecer garantías a la democracia representativa, concordante con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución.

126.4. Con todo, no solo en dicha oportunidad la Corte Constitucional reconoció esta condición estatutaria. En la Sentencia C-671 de 2015¹²⁷ se estudió la constitucionalidad de un Decreto legislativo expedido por el Ejecutivo en el marco de la declaración del Estado de emergencia económica, social y ecológica en algunos municipios de los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía, como consecuencia de la crisis migratoria con la República Bolivariana de Venezuela. El objeto del mismo,¹²⁸ precisamente, recayó en la posibilidad de que los territorios afectados suscribieran convenios interadministrativos durante una época preelectoral, pues se llevarían a cabo elecciones regionales (alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles). Por lo anterior, entre los problemas jurídicos que formuló la Corte, se indicó el siguiente: *“El Gobierno Nacional, mediante un Decreto Legislativo, ¿podía suspender temporal y geográficamente la vigencia de una disposición contenida en una Ley Estatutaria referente al régimen de garantías electorales, con el fin de afrontar una crisis humanitaria?”* Esto es, lo que es relevante por ahora y con independencia de que más adelante se vuelva a este mismo caso, la Corte Constitucional reconoció en el *parágrafo* del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 una cláusula estatutaria, dirigida a *“garantizar la transparencia y el derecho a la igualdad de oportunidades en las competencias electorales.”*

127. En conclusión, el *parágrafo* del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene contenido estatutario por virtud de lo dispuesto en los artículos 127 y 152, literal f), de la Constitución, al establecer una prohibición aplicable *exclusivamente* en época electoral a algunos empleados del Estado del orden territorial, con el objetivo claro de garantizar el ejercicio *equitativo y transparente* de la democracia representativa, pilar fundamental de nuestra Constitución. Su comprensión, además, debe partir de identificar que el escenario en el que se inscribe tiene una relación directa con la garantía de las reglas del juego democrático, lo que incluye por supuesto la imparcialidad necesaria para proteger que electores y elegidos encuentran las precondiciones necesarias para unas elecciones libres e iguales.

¹²⁶ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

¹²⁷ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹²⁸ Decreto 1773 de 2015, “[p]or el cual se autoriza la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales”.

128. Para la Sala, la especificidad de esta prohibición en el marco de la Ley de garantías no desconoce el alcance, generalmente restrictivo, de los contenidos de reserva de ley estatutaria, dado que, éste admite excepciones. Y, precisamente, esta Corporación ha afirmado que el régimen de *participación en política de los empleados del Estado* a quienes se les confiere esta posibilidad, debe ser *detallado* y claro en la determinación de la habilitación y de sus límites, y, además, porque ha reconocido que en cuanto a la determinación de las reglas del juego democrático -como las que tienen que ver con la igualdad electoral- la regulación del legislador estatutario debe ser más robusta. Finalmente, la Corte Constitucional destaca que esta naturaleza del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 ya había sido reconocida en las sentencias C-1153 de 2005¹²⁹ y C-671 de 2015.¹³⁰

2.4.3. Alcance de la modificación promovida por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 al parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005

129. En atención a los reparos formulados por demandantes e intervinientes que compartieron su postura, así como a las líneas de defensa propuestas por quienes no lo hicieron, en este acápite la Sala Plena destacará algunos de los aspectos del trámite legislativo pertinentes para la resolución del cargo examinado.

130. Para iniciar, exalta la Sala que, una vez radicado y publicado el proyecto de ley “[p]or 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”,¹³¹ fue repartido a las comisiones económicas (terceras y cuartas) del Senado de la República para que iniciaran trámite conjunto, como corresponde a la ley anual de presupuesto.¹³²

131. De conformidad con el mensaje presidencial que acompañó el proyecto de ley,¹³³ existe una “*situación de recesión*” mundial a la que Colombia no ha sido ajena como consecuencia de la aparición de la Covid-19 y, en este contexto, los objetivos y metas generales del proyecto de la ley de presupuesto, entre otros, consisten en la armonización de la necesidad de estabilizar las finanzas públicas, por un lado, y la prioridad nacional de robustecer la inversión social, reactivar la economía y generar empleo, por el otro; dando cuenta, además, de que, como propósitos centrales, este proyecto se enfoca en la reactivación, la equidad y la responsabilidad. En este sentido, se afirmó que “*busca asegurar la financiación sostenible de políticas de desarrollo social y económico diseñadas para acelerar la creación de empleos, reducir la pobreza, mejorar la equidad y elevar la productividad del país*”(…) “*las prioritarias de la gestión presupuestal son la atención social y la recuperación productiva, (...) de tal forma que al finalizar el 2022 el país logre reducir la pobreza monetaria (...) y el desempleo (...).*”¹³⁴

¹²⁹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

¹³⁰ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³¹ Fue presentado el 29 de julio de 2021 y publicado al día siguiente en Gaceta 896 de 2021. Autor: Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. José Manuel Restrepo.

¹³² Artículo 346 de la Constitución.

¹³³ Gaceta 896 de 2021, pág. 4 y ss.

¹³⁴ Las justificaciones generales del PLPGN que se aplican a todo el articulado, son: (i) importancia de adoptar medidas económicas y fiscales para mitigar o contrarrestar el impacto social y económico de la pandemia; (ii) consolidar la recuperación social, económica y fiscal del país de los efectos dejados por la pandemia; (iii) apoyar la reactivación económica generadora de empleo; y, (iv) apuesta por lo social, la reactivación y la austeridad en el gasto público, entre otras.

132. Pese a que el artículo 124 demandado, que correspondió al 125 durante la mayor parte del trámite legislativo, no hizo parte de la ponencia inicial, fue introducido tempranamente en el informe de ponencia positivo para dar curso al primer debate conjunto.¹³⁵ Sin realizar una mención expresa, en el acápite de consideraciones generales se señaló que “[a] su vez, hemos visto la necesidad de buscar mecanismos para seguir reactivando la economía en las distintas regiones del país, para lo cual consideramos indispensable que las entidades tanto nacionales como territoriales puedan contar con la facultad para realizar convenios administrativos e interadministrativos durante la vigencia de la ley, lo cual permitirá la continuidad de los esfuerzos en las regiones en favor de su recuperación económica y social tan golpeada por los efectos adversos de la pandemia.”

133. En el marco del primer debate conjunto, del 22 de septiembre de 2021,¹³⁶ congresistas de las comisiones económicas cuestionaron y defendieron la modificación al artículo 38 de la Ley 996 de 2005 propuesta. En síntesis, de un lado, se invocó que esta materia era estatutaria y que, por lo tanto, no podía incorporarse en una ley de presupuesto;¹³⁷ mientras que, del otro lado, se adujo que no se estaba eliminando la ley de garantías, sino atendiendo al clamor de alcaldes y gobernadores, con el objeto principal de lograr la reactivación económica. Además, se indicó que la forma de contratación tendría controles que el mismo proyecto preveía, como los establecidos en el artículo 55,¹³⁸ y que, en todo caso, la ley de garantías no tenía mayor objeto una vez se prohibió nuevamente la reelección presidencial.¹³⁹ Por su parte, frente al alcance de la permisión que se estaba generando con esta disposición, el senador Juan Felipe Lemus afirmó:

“los recursos del Estado se bajan a los territorios, o a través del Sistema General de Participaciones que son recursos que tienen destinación específica, que los hace directamente el Estado en la ley de presupuesto, y la otra manera que son los recursos de inversión que ejecutan las diferentes entidades nacionales y que la única manera de bajarlos al territorio es a través de esos contratos interadministrativos. Pero esos recursos una vez llegan al territorio necesariamente tienen que ejecutarse por la vía de la licitación pública, es decir, cumpliendo con el principio de selección objetiva (...) y con los pliegos tipo.”¹⁴⁰

134. En esta instancia del trámite legislativo, la aprobación del artículo 124 -en esta etapa 125- se efectuó en los siguientes términos:¹⁴¹

134.1. Comisión Cuarta de la Cámara: por el Si: 21 votos, por el No: 1 voto. Indicó la Secretaria “*es decir que el artículo ha sido aprobado con la votación requerida para este tipo de artículos*”.

134.2. Comisión Tercera de la Cámara: por el Si: 20 votos, por el No: 3 votos. Indicó la Secretaria “*ha sido aprobada la proposición del artículo 125 avalado por el gobierno, con el quórum que requiere este tipo de artículos.*”

¹³⁵ Con el siguiente tenor literal: “ARTÍCULO 125o. (NUEVO). A partir de la publicación de la presente ley, suspéndase el inciso primero del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y, en consecuencia, las entidades del orden nacional y las entidades territoriales podrán celebrar convenios administrativos e interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.” Gacetas 1277 de 2021 Senado y 1278 de 2021 Cámara.

¹³⁶ Link del video: <https://www.youtube.com/watch?v=crH3p63LcIs>.

¹³⁷ Ver, por ejemplo, las intervenciones de la representante Katherine Miranda. 4:12:40”.

¹³⁸ En este sentido, ver las intervenciones del senador Mario Castaño. 4:21’ y del representante Jhon Jairo Roldán. 5:25:15”.

¹³⁹ Senador Efraín Cepeda. 4:54:25”.

¹⁴⁰ Intervención efectuada en 5:48:43” y ss.

¹⁴¹ Actuación verificable entre los minutos 8:22:14” y 8:40:45”. No obstante, debe precisarse que también se discutió y votó propuesta de eliminación de este artículo; sin embargo, no fue aprobada.

134.3. Comisión Cuarta de Senado: por el Si: 9 votos, por el No: 3 votos. Indicó el Secretario *“en consecuencia ha sido aprobada la proposición con la mayoría requerida para este tipo de artículos.”*

134.4. Comisión Tercera de Senado: por el Si: 9 votos, por el No: 3 votos. Indicó el Secretario *“ha sido aprobado el artículo 125 con la mayoría requerida para estos artículos.”*¹⁴²

135. En el informe positivo de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se propuso la adición de un párrafo al artículo 125 -ahora 124-, referido al control especial que la Contraloría General de la República debía ejercer sobre los convenios interadministrativos celebrados como consecuencia de esta permisión.¹⁴³ En la discusión que se dio en la plenaria sobre este asunto, varios representantes pusieron de presente la presunta violación a la reserva de ley estatutaria y al principio de unidad de materia,¹⁴⁴ y también se verificó una votación por mayorías cualificadas. En este último sentido, resultan indicativas las siguientes intervenciones:

135.1. Representante José Daniel López:¹⁴⁵ *“[g]racias señora Presidenta. Yo lo que tengo es una pregunta, una pregunta para los coordinadores ponentes y también para la mesa directiva. Y es este informe de ponencia cómo se va a votar, en el sentido de si debemos entenderlo como un proyecto de ley ordinaria o como un proyecto de ley estatutaria dado que en su contenido en el artículo 125 modifica la ley de garantías electorales, ley del año 2005 que justamente desarrolla de forma integral derechos fundamentales. Si me dijeran que se va a votar como ley ordinaria, no entendería por qué un artículo se mete con la ley estatutaria de garantías, pero si me dijeran que se votaría como ley estatutaria, quisiera también que me contarán si este proyecto de ley una vez salga del Senado y de la Cámara será enviado, como correspondería, con un contenido estatutario a la revisión previa por parte de la Corte Constitucional. Y también como integrante de la Comisión Primera de la Cámara, me gustaría pedir explicaciones amigables pero claras, a mis colegas de las Comisiones Tercera y Cuarta de por qué se abrogan facultades de la Comisión Primera justamente en el trámite de las leyes estatutarias. Nosotros acá presidenta*

¹⁴² El texto aprobado en primer debate, fue el siguiente: *“ARTÍCULO 125o. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación con las entidades territoriales podrán celebrar convenios interadministrativos para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. // La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.”* Gacetas 1369 de 2021 Senado y 1323 de 2021 Cámara.

¹⁴³ Gaceta 1487 de 2021. Respecto al artículo 125, los ponentes indican que: *“[p]or otra parte, respecto a la disposición (artículo 125) relacionada con el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005, debe verse en el contexto de la urgencia de buscar mecanismos para reactivar la economía en las distintas regiones del país, para lo cual consideramos indispensable que las entidades tanto nacionales como territoriales puedan contar con la facultad para realizar convenios interadministrativos durante la vigencia de la precitada ley, lo cual permitirá la continuidad de los esfuerzos en las regiones en favor de su recuperación económica y social tan golpeada por los efectos adversos de la pandemia y en una situación de incertidumbre que no ha terminado por la presencia del contagio viral.”*

¹⁴⁴ En la sesión de la misma fecha, link del video <https://www.youtube.com/watch?v=DtFXGyPXNgk&t=18s>, la representante Juanita Goebertus indicó: *“Gracias Presidenta. Yo por supuesto estoy de acuerdo con que terminada la reelección presidencial uno pueda sacar adelante una reforma a la ley de garantías de manera integral, en una ley estatutaria, separada, concertada con la oposición como se hizo la primera ley de garantías y sobre todo, por fuera de tiempos electorales. Pero este articulito viola todos esos principios y los viola a sabiendas. Viola la unidad de materia que la Corte Constitucional ha dicho que es más estricta frente a ley de presupuesto, viola la reserva de ley estatutaria en sus mayorías, en su reserva de discusión de la Comisión Primera. Pero además la Corte Constitucional ya dijo que son inconstitucionales las normas tramitadas como estatutarias en leyes de presupuesto. Pero sobre todo y lo más grave este proyecto, y ya lo dijo el doctor Navas, suponen que quienes lo votan aquí se benefician y generan un conflicto de interés que es causal de pérdida de investidura. Quienes hoy voten a favor de este artículo que les cambia las reglas para reelegirse como congresistas y le da caja al gobierno nacional para que los beneficie en sus regiones, están votando a sabiendas de que hay un conflicto de interés y están incursos en la posibilidad de una pérdida de investidura. Yo me sumo a la demanda del doctor Navas y quienes hoy voten a favor de este artículo sufrirán las consecuencias legales de esa decisión. Gracias, señora Presidenta.”* 1:34:30” a 1:36:05”.

¹⁴⁵ Link del video: <https://www.youtube.com/watch?v=E4HuQwq3ByI>. 5:10:41” a 5:12:30”.

juramos defender la Constitución y este es un momento en los cuales ese juramento es sometido a prueba ácida. Muchas gracias.”

135.2. La Presidenta de la Plenaria, representante Jennifer Arias,¹⁴⁶ procede a dar respuesta: *“Representante Daniel le voy a dar respuesta a su pregunta. La ley se tramita como una ley ordinaria y el artículo al que usted hace mención se va a votar de manera individual con las mayorías que se van a requerir por la... doctor Juan Manuel usted va a hablar sobre este tema y usted doctor Juan Gabriel Santos también sobre este tema. Vale, entonces les voy a dar el uso de la palabra a ustedes, ya voy, y se va a votar por las mayorías requeridas para poder hacer esa modificación.”*

135.3. En réplica, el representante José Daniel López indica:¹⁴⁷ *“[g]racias Presidenta. Celebro que reconozca que acá se debate contenido de naturaleza estatutaria ya que así se votará, en ese orden de ideas lo que quisiera solicitar a la mesa directiva es que este artículo, si no fuera toda la ley, este artículo sí sea enviado para la revisión previa por parte de la Corte Constitucional. Si acá nos estamos quitando funciones de una comisión a otra, pues no cometamos la indelicadeza de quitarle funciones a la Corte Constitucional. Gracias Presidenta.”*

136. Sometida a consideración la aprobación de este artículo, el siguiente fue el resultado:¹⁴⁸ por el Si: 27 votos manuales y 71 electrónicos, para un total de 98 votos; y por el No: 7 votos manuales y 32 electrónicos, para un total de 39 votos.

137. Finalmente, en la sesión Plenaria del Senado del 19 de octubre de 2021 la discusión alrededor del artículo 125 -ahora 124- se replicó en términos similares a los que se han mencionado previamente. En esta dirección, al presentarse ponencia negativa el senador Iván Marulanda afirmó:

“(…) finalmente referirme al artículo que revive estos contratos intergubernamentales que derrumban la ley de garantías. Por un lado, es evidente la inconstitucionalidad de esa norma y la avivatada que hay detrás de esa propuesta a sabiendas que la Corte Constitucional la va a declarar inconstitucional, pero quieren pasarla para gastarse ese dinero en las campañas políticas, cosa que han hecho toda la vida y por eso este país está en guerra, porque las condiciones de competencia electoral son desiguales, injustas, tramposas en favor de un establecimiento político. Pues bien, esa propuesta, si queremos estar a la altura de estos tiempos de descrédito enorme de las instituciones lo más peligroso que le está pasando a esta democracia, que la gente no cree en sus instituciones porque ocurren este tipo de cosas, debiera ser una actitud digna, debiera ser negar esa propuesta que derrumba la ley de garantías.”¹⁴⁹

138. Derrotada la anterior ponencia y acogida la mayoritaria en sentido positivo, al abrirse la discusión sobre el artículo 125 -ahora 124- se presentaron, entre otras, la intervención del senador Rodrigo Lara en los siguientes términos:

“Dado el inmenso peso que tiene el Estado en las regiones del país, la dependencia de los departamentos hacia los recursos del gobierno nacional central y el rol de casi únicos empleadores que cumplen los municipios en zonas de escasa actividad económica, suspender la ley de garantías en pleno proceso electoral no es más que

¹⁴⁶ Ídem. 5:12:33’ a 5:13:14”.

¹⁴⁷ Ídem. 5:13:16” a 5:13:42”.

¹⁴⁸ Tal como ocurrió en el primer debate conjunto, en la Plenaria se propuso y votó negativamente proposición de eliminación.

¹⁴⁹ Link del video: <https://www.youtube.com/watch?v=tYHEHiEVho8>. 2:42’y ss.

una participación directa del gobierno nacional en estas elecciones. El argumento de que esta medida tiene como propósito de promover la reactivación económica es falaz... Esta es además una medida abiertamente ilegal, que pretende suspender una ley estatutaria con una ley de menor garantía, algo que nunca se había visto en el Congreso de la República (...).”¹⁵⁰

139. Por su parte, la senadora Esperanza Andrade precisó que “[e]s preciso resaltar que en esta época de pandemia donde necesitamos la reactivación de la economía, muchos alcaldes, gobernadores, se han pronunciado sobre la necesidad de que se puedan realizar este tipo de convenios. A este art 125 le damos el SÍ porque creemos que si se debe privilegiar la generación del empleo, pero no sin antes hacerle un llamado a la Contraloría General de la República para que desde ya se actúe un mecanismo especial para hacer un seguimiento a los gastos del Estado en los próximos meses y con miras a que el proceso electoral del próximo año sea y se examine con certeza del comportamiento de la contratación, no solo durante la vigencia de la ley de garantías, sino antes establecer que la firma de los contratos se incremente antes de la restricción establecida en la ley.”

140. La votación en esta instancia fue: por el No: 30 votos; por el Si: 54 votos. Por lo tanto, el Senado **aprueba** el artículo 125 -ahora 124- como viene en el texto de la ponencia.

141. A partir de los antecedentes mencionados y del tenor literal del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, con esta disposición se pretendió y materializó la suspensión *parcial* y *temporal* del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, respecto de la celebración de convenios interadministrativos. A continuación, la Sala precisará el impacto concreto del artículo ahora demandado sobre la Ley de garantías electorales.

142. Primero. Es una suspensión *parcial* en la medida en que la prohibición prevista en el párrafo del artículo 38 se predica de “*gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital*”, mientras que la permisión del artículo 124 cubija a las entidades territoriales y no, por ejemplo, a las entidades descentralizadas. Por otra parte, en la disposición ahora analizada solo se permite la celebración de convenios entre la Nación y las mencionadas entidades territoriales, y no entre entidades territoriales, por ejemplo.

143. Segundo. Es *temporal* porque, aunque cobijó y continúa cobijando la totalidad del periodo preelectoral de final del año pasado y de este año, se predica solamente del momento a partir del cual se publicó la Ley 2159 de 2021 y de la vigencia fiscal 2022,¹⁵¹ esto es, no constituye una modificación permanente -que afecte próximos calendarios electorales- al párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

144. No obstante, desde ahora es preciso indicar que, aunque la vigencia del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 comprende el periodo indicado, sus efectos se concretan solo en época preelectoral,¹⁵² porque una vez superada la misma,

¹⁵⁰ Ídem., 5:06’ y ss.

¹⁵¹ Más adelante, al analizar el cargo por unidad de materia, la Sala volverá sobre este aspecto.

¹⁵² En este año, la prohibición de celebrar convenios interadministrativos que recaigan sobre recursos públicos, por lo establecido originalmente en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, se activaba dentro de los cuatro meses anteriores a la elección del Congreso de la República y hasta tanto se verificara, en primera o segunda vuelta, el acto de

la suscripción de los convenios citados constituye una competencia ajustada al ordenamiento para todos los servidores públicos allí establecidos y que se ejerce, por lo tanto, no por virtud del artículo 124 cuestionado sino de las disposiciones que regulan el régimen contractual en tiempos ordinarios.

145. Tercero. La Sala evidencia que la prohibición del párrafo del artículo 38 recae sobre los *convenios interadministrativos para la ejecución de recursos*;¹⁵³ y la permisón del artículo 124 recae sobre la celebración de *convenios interadministrativos para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación*, esto es, para ejecutar *recursos públicos*, como de ello da cuenta también el debate sobre la expedición de la norma que se incluyó en la ley anual de presupuesto. A partir de lo anterior, respecto del párrafo del artículo 38 la habilitación o permisón del artículo 124 es restringida, pues solo pueden celebrarse convenios que recaigan en programas y proyectos del Presupuesto General de la Nación, por lo cual siguieron prohibidos los que no tienen dicho nexo. Mientras que, de manera similar, las dos disposiciones recaen sobre convenios que ejecuten recursos públicos, aspecto en el cual no habría diferencia.

146. Esta figura, la de los convenios interadministrativos, tiene fundamento en los principios de coordinación y colaboración estatal,¹⁵⁴ en la medida en que constituye una forma negocial que tiene por objeto “*cumplir en forma conjunta con las funciones a cargo de ambas entidades, o prestar servicios públicos que le han sido encomendados.*”¹⁵⁵ Su fuente normativa se encuentra en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998¹⁵⁶ y han sido comprendidos como “*formas de gestión conjunta de competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que aunque coincidentes son perfectamente delimitables, por tanto se trata de relaciones en la que mínimo participan dos partes. Adicionalmente, mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utilización no existían y que se traducen en obligaciones concretas. Finalmente, dichas obligaciones son emanaciones de los efectos jurídicos que pueden llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas (...).*”¹⁵⁷

elección del Presidente de la República. No obstante, el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 precisamente suspende tal garantía en el periodo en que debía regir.

¹⁵³ Sobre el alcance de esta prohibición ver el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. C.P. William Zambrano Cetina. Radicado 2269 AM, del 17 de septiembre de 2015: “[A]dicionalmente, en relación con el objeto material de la restricción analizada, la Sala observa que el legislador estatutario prohíbe “celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos” (primer inciso del párrafo), lo que comporta la suma de dos (2) elementos: (i) el tipo de acuerdo (convenio interadministrativo) y el objeto del acuerdo (la ejecución de recursos públicos). Por tanto, la norma no prohíbe per se la celebración de convenios interadministrativos y de colaboración entre las entidades públicas, sino únicamente la de aquellos que tienen por objeto la ejecución de recursos públicos, los cuales, en el contexto de la Ley 996 de 2005, pueden interferir indebidamente en la transparencia e imparcialidad de las autoridades públicas en el debate electoral.”

¹⁵⁴ De acuerdo a lo sostenido por el Consejo de Estado, a los convenios interadministrativos subyace la realización conjunta de fines estatales a partir de los principios de: (i) **colaboración**, “cada organismo administrativo de manera voluntaria aúna actividades con el objeto de optimizar resultados. Esta forma de relacionarse parte del principio de igualdad y el convenio interadministrativo resulta ser una herramienta adecuada para la consecución de los objetivos buscados”; y, (ii) **coordinación**, “remite a una materia común y la interrelación de entidades que sobre el mismo objeto tienen iguales competencias pero no de la misma amplitud, por tanto se requiere que se llegue a un acuerdo sobre el ejercicio de facultades de dirección de una de dichas entidades o de una “reunión” de representantes de las mismas, sin que esto nunca pueda implicar menoscabo en el ejercicio de la gestión que a cada ente administrativo corresponde.”

¹⁵⁵ Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección A. Sentencia del 29 de mayo de 2014. C.P. Hernán Andrade Rincón (e). Radicado 85001-23-31-000-2005-00035-01 (34412).

¹⁵⁶ “Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro (...).”

¹⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. C.P. Mauricio Fajardo Gómez (e). Radicado 66001-23-31-000-1998-00261-01 (17860), reiteración de lo sostenido en la sentencia de la misma Sección, del 7 de octubre de 2009. C.P. Enrique Gil Botero. Radicado 25000-23-24-000-2000-00754-01 (35476).

147. Aunque, como lo ha reconocido esta Corporación, “[l]o que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes”,¹⁵⁸ la celebración de estos convenios, por regla general, se sujeta a las reglas de la contratación directa, tal como se prevé en el artículo 2, numeral 4 literal c) de la Ley 1150 de 2007. Este artículo prevé las modalidades de selección contractual, incluyendo (i) la licitación pública, (ii) la selección abreviada, (iii) el concurso de méritos y (iv) la contratación directa. Entre las opciones de esta última vía, la ley incluye los “contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.”¹⁵⁹ Es de destacar, no obstante, que el referido literal c), del numeral 4º, prevé excepciones a este régimen de contratación directa, remitiendo al de la licitación pública o contratación abreviada respecto de algunas entidades.¹⁶⁰

148. Cuarto. El artículo 124 previó que sobre estos convenios se efectuaría una vigilancia especial por la Contraloría General de la República; en virtud de la cual, posteriormente, dicho ente de control profirió la Circular 05 de 2021 con el objeto de que, entre otras indicaciones, se remitieran los convenios y contratos interadministrativos celebrados a partir del 13 de noviembre de 2021 entre la Nación y las entidades territoriales con fundamento en la misma disposición.¹⁶¹

149. Finalmente, quinto, la Sala estima necesario realizar algunas consideraciones adicionales sobre la comprensión de la modificación al artículo 38, parágrafo, que se deriva de las discusiones sostenidas en el Congreso de la República y que tienen impacto en la valoración constitucional de la modificación que por el artículo 124 cuestionado se realizó a la disposición mencionada. Para empezar, debe reiterarse que el citado parágrafo regula prohibiciones que se aplican de manera más general a todas las elecciones, incluyendo, por supuesto, las del Congreso de la República y Presidente(a) de la República. Mientas la Ley 996 de 2005 prevé otras disposiciones que se encargan más específicamente de las garantías para las elecciones de Presidente(a) de la República.

150. Entre estas últimas, el artículo 33 prevé una prohibición general para todos los entes del Estado respecto de la contratación directa: “[d]urante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la

¹⁵⁸ Sentencia C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁵⁹ Aunque teóricamente y en la práctica puedan hallarse distinciones entre los contratos interadministrativos, por un lado, y los convenios interadministrativos, por otro, en algunas oportunidades se mencionan como una figura que se regula por las mismas reglas y, por tanto, al convenio le es aplicable la regla de contratación directa aquí mencionada; tal como se reconoció en la Sentencia C-671 de 2015. Sobre esta distinción, no obstante, puede verse el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. C.P. William Zambrano Cetina. Radicado 2269 AM, del 17 de septiembre de 2015.

¹⁶⁰ “(...) Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo. // En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.” Sobre su comprensión, y la razón por la cual se excluyeron estos eventos en los que participan instituciones de educación superior, sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, entre otras, ver el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. William Zambrano Cetina. Radicado 2092, del 28 de junio de 2012.

¹⁶¹ https://funcionpublicagovco-my.sharepoint.com/personal/lgonzalez_funcionpublica_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fgonzalez%5Ffuncionpublica%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2F2021%2D11%2D26%5FCircular%5F05%5Fcgr%5Fley%5Fgarantias%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fgonzalez%5Ffuncionpublica%5Fgov%5Fco%2FDocuments&ga=1

elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.” Esta prohibición, empero, no fue modificada por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 que solo impactó el parágrafo del artículo 38.

151. En concepto de la Sala Plena, tal situación no lleva a concluir que cuatro (4) meses antes de las elecciones presidenciales la Nación no podía suscribir convenios interadministrativos por contratación directa, dado que el levantamiento de una prohibición específica y concreta, como la de los convenios interadministrativos, determinaba la primacía de ésta sobre la primera. Esta interpretación, además, es la que se deriva de aquello que se pretendió *hacer* por el Legislador con la Ley 2519 de 2022, evidenciándose que en el Congreso de la República insistentemente se mencionó que esta norma permitiría la celebración de todos los convenios interadministrativos entre la Nación y los entes territoriales durante toda la vigencia fiscal.

152. Aunado a lo anterior, como soporte de esta interpretación, es claro que allí donde se quiso advertir que no operaba la contratación directa sino un *proceso de selección*, el Legislador lo hizo. Esto no ocurrió en el artículo 124 sino en el artículo 55 de la Ley 2159 de 2021, pero frente a una etapa diferente a la suscripción por las entidades públicas del convenio. En este sentido, el artículo 55 de la Ley 2159 de 2021 prevé que:

“Las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación que celebren contratos y convenios interadministrativos con entidades del orden territorial, y en donde se ejecuten recursos de partidas que correspondan a inversión regional, exigirán que para la ejecución de dichos proyectos, la entidad territorial publique previamente el proceso de selección que adelante en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), y solo se podrán contratar con Pliegos Tipo establecidos por el Gobierno nacional.”

153. Según lo anterior, el Legislador estipuló que para la ejecución del objeto del convenio interadministrativo suscrito entre la Nación y la entidad territorial, esta última realizara proceso de selección, único posible por regla general en vigencia de ley de garantías, para la ejecución de los recursos públicos vinculados al convenio. Este proceso de selección, como garantía para la transparencia de la contratación estatal, debía publicarse y contratarse a través de pliegos tipo.¹⁶²

154. Por estas razones, en consecuencia, pese a que el artículo 33 de la Ley de garantías no se afectó, no se puede indicar por ello que los únicos convenios interadministrativos permitidos durante los 4 meses antes a las elecciones para la Presidencia de la República sean aquellos que se realizan a través de un mecanismo de selección pública, pues la prohibición que se levantó es la del parágrafo 38, que prevé de manera amplia los convenios interadministrativos que tienen por objeto la ejecución de recursos públicos.

¹⁶² Esta relación de los convenios interadministrativos que autorizó celebrar el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 y lo dispuesto en el artículo 55 de la misma normativa, se extrae de los antecedentes legislativos, pues en el Congreso de la República se invocó en reiteradas oportunidades que la misma Ley preveía unas salvaguardas para evitar el desvío de los recursos que se comprometieran con los primeros, vinculando el contenido normativo del artículo 55 citado. En tal sentido ver los antecedentes mencionados en el acápite previo de esta providencia.

Aunado a ello, debe advertirse que en época preelectoral, de cualquier modo, existen prohibiciones a la contratación ordinaria, en particular a la directa, por lo cual, en esta materia deben aplicarse las restricciones previstas en la Ley 996 de 2005.

155. Finalmente, si en gracia de discusión se admitiera que durante la época preelectoral presidencial no se podían suscribir convenios interadministrativos entre la Nación y los entes territoriales por la vía de la contratación directa, lo cierto es que, con mayor o con menor impacto, el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 modificó, porque así lo dispuso expresamente el artículo 124 demandado, el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, norma de contenido estatutario.

156. Por lo expuesto, no existe duda que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 por sus antecedentes y su literalidad misma, modificó parcial y temporalmente la garantía prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, en los términos aquí indicados.

2.4.4. Conclusiones sobre la violación de la reserva de ley estatutaria promovida con la expedición del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021

157. Luego de la explicación del contexto de aprobación del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 y de su alcance, se puede señalar que se configura el vicio material por competencia en estudio. A continuación se dará cuenta de cómo la violación a la reserva de ley estatutaria y, en consecuencia, a los artículos 152 y 153 superiores se refleja con el desconocimiento de los requisitos de formación, *modificación* y derogación de una ley con dicho contenido. Para ello se tendrán en cuenta los argumentos expuestos en las demandas y en las intervenciones recibidas.

158. En criterio de la Sala, les asiste razón a los demandantes cuando afirman que el trámite legislativo dado a esta disposición desconoció que la modificación al parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, de contenido estatutario, debió adelantarse a través de las *comisiones primeras permanentes* del Congreso de la República, encargadas de los asuntos estatutarios, y no de las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras, como se ordena para una ley de presupuesto. Lo anterior con fundamento en las siguientes razones.

159. Para iniciar, teniendo en cuenta la argumentación expuesta sobre este aspecto por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, se reiterarán las reglas construidas por la Corte sobre la violación del criterio de especialidad de las comisiones constitucionales permanentes y los eventos en los cuales constituye un vicio de inconstitucionalidad.¹⁶³ Al respecto, se ha destacado que (i) a la distribución del trabajo legislativo en comisiones permanentes, subyace la protección de los principios democrático y participativo que caracterizan al Estado, así como el cumplimiento de la labor con garantías de eficiencia, especialidad, publicidad y transparencia, facilitando así el control político directo del trabajo de los congresistas por la ciudadanía;¹⁶⁴ (ii) normativamente la existencia de dicha especialización deriva de lo ordenado

¹⁶³ De esta línea hacen parte, entre otras, las sentencias C-353 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández; C-648 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. AV. José Gregorio Hernández Galindo; C-792 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. AV. Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Álvaro Tafur Galvis. SV. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra; C-475 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-306 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-011 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada. SV. Mauricio González Cuervo; y C-162 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁶⁴ “La distribución racional del trabajo legislativo permite equilibrar la asignación de actividades entre Senadores y Representantes a la Cámara; agilizar el desarrollo de las funciones del Congreso; organizar la actividad legislativa, y facilitar la asignación de responsabilidades políticas a los congresistas durante el proceso legislativo, en aras de la eficiencia y modernización de la función legislativa.” Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Álvaro Tafur Galvis. SV. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

por el artículo 142 superior, reservado al desarrollo del Legislador orgánico;¹⁶⁵ mientras que el desconocimiento de las reglas así establecidas, como motivo de inconstitucionalidad, proviene de lo dispuesto en los artículos 151 y 157.2 superiores.¹⁶⁶ Ahora bien, mediante la Ley 3ª de 1993, el Congreso de la República reguló la materia y estipuló, por ejemplo, que las comisiones primeras constitucionales serían las encargadas de discutir materias estatutarias, mientras las comisiones tercera y cuarta tratan temas económicos.

160. En este contexto, no obstante, la Sala Plena ha reconocido que (iii) es comprensible que de una u otra manera los asuntos abordados por un proyecto de ley tengan relación con las materias tratadas en varias comisiones,¹⁶⁷ por lo cual, aplicar con estricto rigor el principio de especialidad haría impracticable la labor del Congreso de la República. En estos escenarios, entonces, el estándar de valoración constitucional debe ser *flexible*, por virtud del respeto a la actuación de Legislador y, en consecuencia, al principio democrático.¹⁶⁸ Esto se traduce en determinar si la asignación de competencia fue *razonable*, teniendo en cuenta cuál era la *materia dominante*, reservando los eventos de inconstitucionalidad a los casos en los que “una decisión de asignación de competencia por parte del presidente de la respectiva cámara (...) aparezca irrazonable.”¹⁶⁹

161. Esta postura, que aquí se reitera, evidencia que los desacuerdos *razonables* sobre cuál es la comisión competente para iniciar el trámite de un proyecto de ley, no generan un vicio de inconstitucionalidad. No obstante, en este asunto, la existencia de dos materias en un mismo cuerpo normativo: una de presupuesto y otra estatutaria, sí configuran una violación al principio de especialidad del trabajo legislativo. Esto en atención a que (i) aunque es admisible que en un mismo proyecto de ley, junto al contenido estatutario, existan disposiciones de otra naturaleza, lo cierto es que la regla que se afirma en esta providencia es que en estos casos debe seguirse el trámite constitucional especial y cualificado, como sería el establecido para las normas estatutarias; y, (ii) de otro lado porque, según la regla de la Sentencia C-515 de 2004,¹⁷⁰ una ley anual de presupuesto no puede contener reglas estatutarias, por consiguiente *no es admisible dicho contenido mixto*, entre otras razones, porque el trámite de formación legislativo en el caso de las leyes anuales de presupuesto está regulado de manera detallada y particular en los artículos 345 y siguientes de la

¹⁶⁵ Según el artículo 142 superior, inciso 2, “La ley determinará el número de comisiones constitucionales permanente y es de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.” Por su parte, el artículo 151 superior prescribe que “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras (...).” Por su parte, en la Sentencia C-353 de 1995, se indicó que “cuando en el artículo 142 se deja en manos de la ley la determinación sobre las materias en las que habrá de ocuparse cada una de las comisiones constitucionales permanentes, debe entenderse que esa ley no es otra que la ley orgánica (...).”

¹⁶⁶ Según el cual “[n]ingún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (...) 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara (...).”

¹⁶⁷ La Corte Constitucional ha considerado que en la determinación del conocimiento de un proyecto de ley en una comisión puede suceder que un mismo proyecto existan asuntos que pueden remitirse a más de una comisión, que es el que se mencionará de manera expresa en este asunto. Pero también, ha advertido que hay asuntos que, como lo prevé el artículo 2º, parágrafo 2º, de la Ley 3ª de 1992, no estén asignados a ninguna comisión con claridad. En este último caso, el estudio de constitucionalidad también se flexibiliza.

¹⁶⁸ En la Sentencia C-011 de 2013 (M.P. (e) Alexei Julio Estrada. SV. Mauricio González Cuervo), la Corte Constitucional consideró que esta flexibilización se justificaba en (i) no se pone en riesgo un mandato constitucional, máxime cuando la asignación y configuración de las comisiones se reservó al desarrollo del Legislador; (ii) el mismo Legislador estimó que en casos de duda -en los términos ya mencionados del artículo 2º, parágrafo 2º, de la Ley 3ª de 1992- era el presidente de la respectiva cámara quien determinara, según su criterio, la comisión competente; (iii) el artículo 159 superior prevé que un proyecto negado en primer debate puede ser considerado por la plenaria de la respectiva cámara, y si la plenaria acoge la petición, según el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992, ésta pasa a una comisión diferente para que surta primer debate. Si esta última regla se admite, con mayor razón aquella que por una duda razonable lleva a elegir una comisión por sobre otra; y (iv) todos los miembros del Congreso pueden hacer seguimiento a la propuesta legislativa, en cualquier momento.

¹⁶⁹ *Ídem*.

¹⁷⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Constitución y en las disposiciones orgánicas respectivas, incluyéndose en esas reglas el inicio del trámite legislativo en primer debate conjunto por las comisiones económicas de las dos cámaras, esto es, las comisiones terceras y cuartas.

162. Por lo expuesto, pese a que les asiste razón a quienes afirmaron en el curso de este trámite que ante proyectos de ley con contenido mixto existe un criterio de análisis flexible sobre la especialidad de las comisiones, omitieron el reconocimiento de las reglas que indican que todo contenido estatutario, que se expida, modifique o derogue, debe seguir las reglas calificadas para su configuración y, además, que no es posible un proyecto mixto consistente en una ley anual de presupuesto que integre disposiciones estatutarias, pues esta última posibilidad ha sido explícitamente rechazada en la Sentencia C-515 de 2004.¹⁷¹

163. De otro lado, contrario a lo afirmado dentro de los cargos de la demanda, el artículo 124 demandado se aprobó con mayorías calificadas, propias de una materia estatutaria, y en una sola legislatura. De estas dos situaciones dan cuenta los antecedentes legislativos expuestos en el acápite previo. No obstante, en manera alguna esta verificación subsana el vicio del Congreso de la República de haber tramitado una materia estatutaria a través de una ley anual de presupuesto, como lo pretendió hacer valer en su intervención el Departamento Administrativo de la Presidencia y la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público; dado que, además del vicio mencionado en el párrafo anterior, no se cumplió con el requisito del control judicial previo de la Corte Constitucional, el cual no es una garantía de la que puedan prescindir *o eludir* los demás órganos del poder público que intervienen en la formación de la ley.

164. Sobre este último aspecto, el Departamento Administrativo de la Presidencia y la Nación -Ministerio de Hacienda en su intervención conjunta afirmaron que haber sometido la ley de presupuesto a un trámite de revisión judicial previo *“a pesar de que está contenido en una ley ordinaria y [que] dicha Corporación carece de competencia para realizar un control previo sobre este tipo de leyes (...) **resultaría inadmisibile [al] dejar en suspenso la sanción de una ley ordinaria** so pretexto de un control previo inaplicable para esta clase de leyes, más aun teniendo en cuenta que aquél trámite podría exceder los tiempos que gobiernan la expedición del Presupuesto, lo cual se traduce en una actuación que, a la hora de ponderar los principios en tensión, no resulta proporcional en sentido estricto, **pues el artículo con carácter estatutario acabaría por afectar la determinación oportuna del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones**, sin la obtención de beneficio que compense en alguna medida dicha afectación.”*

165. En cuanto a esta afirmación, debe precisarse nuevamente por esta Sala que el control *automático, jurisdiccional, previo, integral y definitivo de constitucionalidad* no constituye una barrera *“inadmisibile”* para la expedición de una ley como la anual de presupuesto, dicha afirmación desconoce que la actuación del Tribunal Constitucional en materias estatutarias obedece a principios constitucionales definitorios del Estado, como son los de supremacía constitucional y de división del ejercicio del poder. El error, por lo tanto, está es en incluir materias estatutarias en una ley que, como la del presupuesto, tiene un proceso de formación particular y ágil en el tiempo, carente de la

¹⁷¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

deliberación concentrada, amplia y participativa de los contenidos estatutarios. Por lo tanto, el argumento propuesto por el Ejecutivo es inaceptable y opuesto a la más fiel y auténtica comprensión del ordenamiento superior.

166. Ahora bien, a diferencia de lo afirmado también por varias autoridades estatales intervinientes en este trámite y por el Ministerio Público, la Corte Constitucional no debe señalar las condiciones en las que una norma estatutaria -o grupo de ellas- puede pertenecer a una ley ordinaria y, a pesar de ello, surtir todos los requisitos previstos en el artículo 153 superior. Esto parte no solo de una inadecuada lectura de lo dicho en la Sentencia C-646 de 2001, ampliamente explicada en esta decisión, sino de una comprensión aislada de la jurisprudencia constitucional, que ha afirmado que cuando un proyecto de ley es mixto -no puede separarse y, además, sus contenidos cumplen los demás requisitos constitucionales- el trámite debe adelantarse por la vía más agravada, como sería el caso de una ley estatutaria cuando, además, existen contenidos ordinarios.

167. Claro, es evidente que en este evento era imposible tramitar la ley anual de presupuesto a través de una ley estatutaria, dado que se estarían incumpliendo las reglas constitucionales que fijan los términos y las particularidades de la primera, razón por la cual, es necesario reiterar lo sostenido en la Sentencia C-515 de 2004,¹⁷² esto es, que una materia estatutaria no puede hacer parte de una ley anual de presupuesto. El trámite de este última es indudablemente incompatible con los requerimientos de una ley estatutaria, configurándose, además, déficit deliberativo dados los términos con los que debe tramitarse y las limitantes para la introducción de modificaciones al proyecto de ley que presenta el Gobierno nacional. Es por este motivo, y no por el tiempo de dos (2) minutos que señalaron algunos accionantes en el otorgamiento de la palabra al algunos representantes en la Plenaria del Senado,¹⁷³ que se desconoce también la naturaleza de las leyes estatutarias y de las condiciones deliberativas que le son propias.

168. Tampoco es de recibo para la Sala Plena el argumento que proviene del foro democrático y representativo por excelencia, el Congreso de la República, y de varios de los intervinientes en esta acción, en el sentido de indicar que, (i) dado que la reelección presidencial se prohibió a partir de la reforma constitucional promovida por el Acto legislativo 02 de 2015, entonces, (ii) la Ley de garantías 996 de 2005 carece de sentido. Al respecto, con independencia de que pueda discutirse por la sociedad y los diferentes órganos con competencia la necesidad de realizar modificaciones a dicha normativa, lo cierto es que la ley de garantías no solo obedece a la reelección, sino a todas las circunstancias adicionales discutidas y modificadas, que aún permanecen, de la reforma del Acto legislativo 02 de 2004. En este sentido, con buen tino el Ministerio Público advirtió que varias garantías electorales se previeron para cualquier elección presidencial, incluso cuando no se postulaba el presidente en ejercicio, y para elecciones generales. Por lo tanto, este argumento desconoce el alcance que el Constituyente y el Legislador estatutario dieron a la reforma del año 2004, y el reconocimiento que de tal hecho realizó la Corte Constitucional en varias decisiones sobre la materia.

¹⁷² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷³ Demanda con radicado D-14539.

169. Do otro lado, no puede la Sala Plena conceder que la modificación realizada por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 a la Ley de garantías no es inconstitucional si se atiende a que (i) es temporal, esto es, solo tuvo impacto para los procesos electorales adelantados y que restan de este año; (ii) es parcial, pues solo modificó una disposición y no la Ley de garantías en su integridad; y (iii) obedece a una necesidad de conveniencia: la reactivación económica luego de la crisis económica y social causada por la pandemia de la Covid-19. Sobre el particular, debe precisarse lo siguiente.

169.1. El que sea temporal no constituye una razón para debilitar o desvanecer el impacto que el artículo 124 tiene sobre las garantías electorales, pues las leyes estatutarias se caracterizan por su condición de *estabilidad* y, por tanto, en el trámite para su expedición, modificación o derogación tiene que presentarse un debate concentrado, amplio y participativo; con la intervención de minorías y de la sociedad en diferentes etapas; y, se insiste, la actuación de la Corte Constitucional en ejercicio de su competencia judicial. Si se avalara la posibilidad de suspender transitoriamente y precisamente en los momentos de su aplicación las garantías electorales, significaría que el ordenamiento no es capaz de contener las elusiones de las exigencias constitucionales más básicas y necesarias para la configuración de un Estado de Derecho, que tiene entre sus señas identitarias el principio democrático. Por último, es oportuno reiterar que la Corte Constitucional ha sostenido la importancia de la estabilidad de las reglas electorales, con miras a generar confianza de toda la comunidad en los comicios electorales.¹⁷⁴

169.2. Por razones similares, el que no sea una modificación *integral* a la Ley de garantías tampoco debilita la conclusión de la vulneración que aquí se verifica. La incorrección de este argumento recae en la premisa que lo fundamenta, esto es, en la afirmación de que solo las regulaciones integrales de derechos fundamentales constituyen una ley estatutaria, por lo cual, solo las modificaciones integrales deben adelantarse por el trámite cualificado. En contra de dicho argumento debe advertirse que (i) la materia de ley estatutaria involucrada en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 no es la del artículo 152.a de la Constitución, sobre derechos fundamentales, cuya comprensión sobre el contenido estatutario es *restrictivo*; (ii) aunque la integralidad de las regulaciones estatutarias ha sido un carácter reconocido por esta Corporación, también se ha precisado, en la Sentencia C-646 de 2001 y sobre el tópico de los derechos fundamentales que menciona el Ejecutivo, que “*si una norma no regula integralmente un derecho pero sí afecta su núcleo esencial, debe ser de ley estatutaria*”; y (iii) resulta inadmisibles sostener que, en la medida en que a través de una regulación no se modifique o derogue en su totalidad otra de contenido estatutario, aquella no debe tramitarse siguiendo las exigencias del artículo 153 superior, porque esto sería permitir, en una clara elusión a las reglas constitucionales, que una ley estatutaria se desmorone poco a poco a través de otro tipo de leyes. La comprensión de las garantías electorales es la propia de un sistema, en la que cada pieza hace sentido en un conjunto diseñado por el Congreso de la República para la protección de un tema que el constituyente reservó a su competencia por una vía cualificada. Bastaría entonces que en una sucesión de leyes ordinarias o ajenas al carácter estatutario se incluyeran aisladas disposiciones modificatorias de una ley estatutaria para

¹⁷⁴ Ver la Sentencia C-484 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz), ya citada en esta providencia.

que, según esta línea de defensa del artículo 124, no se desconociera la Constitución.

169.3. Por último, la afirmación general sobre la necesidad de incorporar el artículo 124 en la Ley anual de presupuesto con miras a permitir una verdadera reactivación económica, constituye un argumento que sacrifica por completo la significación de la Ley de garantías en época preelectoral. La Sala Plena advierte que, tal como lo mencionaron algunos intervinientes, en la Sentencia C-671 de 2015,¹⁷⁵ en el marco de la emergencia económica, social y ecológica dictada en *parte del territorio* nacional se admitió la suspensión del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y, por lo tanto, se habilitó la suscripción de convenios interadministrativos entre los entes territoriales afectados cuando estaban próximas las elecciones territoriales. No obstante, ello obedeció a que, precisamente, se acreditó que era una situación *excepcional*, de tal envergadura que provocó la activación de la configuración estatal propia de dichas situaciones.

170. Para la Sala, la regulación prevista en los artículos 122 a 125 de la Constitución sobre los eventos que dan lugar a un estado de *excepción* y lo dispuesto en la Ley estatutaria 137 de 1994, evidencian que para el Constituyente tales momentos no podían constituir una fuga del Estado constitucional de derecho, sino más bien una sujeción al mismo pero con unas particularidades que permitieran a los órganos, con mejor posición para hacerlo, enfrentar las situaciones de crisis. Por lo anterior, en dichos escenarios se permiten unas dinámicas institucionales que, si bien son ajenas a los momentos *ordinarios*, no escapan a los principios fundantes de la Constitución, como el de frenos y contrapesos. Estas características particulares, han permitido afirmar que, previa la valoración de las circunstancias y por supuesto de la aplicación de criterios tales como el de proporcionalidad, sea razonable admitir la suspensión, por ejemplo, de disposiciones de origen estatutario por parte del Gobierno nacional en ejercicio de sus competencias normativas de orden legal.¹⁷⁶

171. Sin embargo, de allí no se deriva que invocándose una situación de *excepcionalidad*, al margen de la configuración de los eventos previstos en los artículos 122 a 125 superiores y sin la activación de todos mecanismos *de control político y judicial* previstos por el Constituyente y el legislador estatutario para garantizar la *supremacía de la Constitución*, sea válido asumir competencias que en momentos *ordinarios* no se ajustan al ordenamiento constitucional. En este sentido, en consecuencia, no es de recibo para la Sala pretender equiparar la situación de un estado de excepción con aquella existente al momento de expedirse la ley 2159 de 2021,¹⁷⁷ en la que, si bien permanecía la declaración de una urgencia sanitaria por parte del Ejecutivo, no puede asimilarse constitucionalmente en su diseño.

172. De hecho, y este es un asunto que llama la atención de la Corte, la reforma a la ley de garantías electorales no es un asunto que solamente se valorara con posterioridad a la Covid-19 y los efectos vislumbrados en la vigencia 2021, pues intentó realizarse antes en el proyecto de ley estatutaria de código electoral que, en reciente decisión, se declaró inconstitucional por razones de trámite

¹⁷⁵ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁷⁶ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-242 de 2020. MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁷⁷ La Sala Plena no desconoce que para dichos momentos permanecía una emergencia sanitaria, sin embargo, esta situación es ajena a la configuración especial que en un estado de excepción se activa, según las reglas constitucionales aplicables.

legislativo. En efecto, durante el primer debate conjunto de las comisiones primeras existía un artículo de vigencia que derogaba, entre otras disposiciones, el parágrafo del artículo 38 mencionado. Esta inclusión, sin embargo, fue excluida desde el primer debate, y luego de ello no hizo parte del texto que finalmente se aprobó.¹⁷⁸

173. Por todo lo expuesto, para la Sala Plena es evidente (i) el desconocimiento de la materia estatutaria en esta ocasión; (ii) el hecho de que esta situación fue advertida ampliamente en el Congreso de la República; y (iii) el impacto, dados los límites temporales de la modificación a la ley de garantías promovida por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, a los principios de frenos y contrapesos, y supremacía constitucional al eludirse el control previo de constitucionalidad ante esta Corporación, así como la afectación a un enunciado normativo con reserva estatutaria que refleja y es expresión de caros principios constitucionales, como la transparencia y equilibrio de la democracia representativa, y el consecuente principio de igualdad electoral.

3. Segundo cargo: violación del principio de unidad de materia

174. Pese a que las anteriores razones son suficientes para declarar la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 y a que, incluso, en casos similares, como el examinado en la Sentencia C-515 de 2004,¹⁷⁹ no se resolvió de fondo un cargo invocado por este mismo motivo ante la verificación de la violación de la reserva de ley estatutaria, la Sala Plena considera relevante analizarlo en esta oportunidad con el ánimo de proferir una decisión que abunde en razones sobre la inconstitucionalidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, en consideración además a que constituye un reparo autónomo y concluyente para efectos del análisis de constitucionalidad, y en razón a la importancia de evidenciar las incompatibilidades surgidas con la aprobación de esta norma de manera que, a futuro, no se desconozcan los mandatos constitucionales que subyacen al principio de unidad de materia. Por lo anterior, se resolverá de fondo el segundo cargo, planteado por varias de las demandas admitidas.

3.1. Antecedentes

3.1.1. Las demandas

175. Los promotores de las acciones públicas que invocaron este cargo¹⁸⁰ señalan que los artículos 158 y 169 de la Constitución Política consagran el principio de unidad de materia, mientras que el procedimiento de aprobación y contenido de la ley anual de presupuesto está definido en los artículos 347 a 352 de la Constitución, por lo cual en este último evento la libertad de configuración del legislador se encuentra limitada por el principio de unidad de materia. De tal manera, si una disposición no hace parte de (i) la estimación de ingresos, (ii) la autorización de gastos, ni (iii) la definición de la “correcta ejecución” del Presupuesto General de la Nación, es inconstitucional en virtud del principio de unidad de materia calificado que existe para esta clase de leyes.

¹⁷⁸ Ver la gaceta 26 de 2021. Sesión del 13 de noviembre de 2020.

¹⁷⁹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸⁰ De conformidad con la información reflejada en el Anexo No. 1 de esta providencia, el cargo de violación del principio de unidad de materia está presente en 9 demandas.

176. Indican que la jurisprudencia de la Corte ha determinado que, tratándose de la Ley anual del presupuesto, el principio de unidad de materia debe ser analizado bajo unos criterios especiales: “(...) *una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. [Mas] en el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia [y] no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes*”.¹⁸¹ Por tanto, la Corte ha considerado que son ajenas a las leyes anuales del presupuesto, y por consiguiente transgreden el principio de unidad de materia, iniciativas “(v) (...) *(que) regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004).*”¹⁸²

3.1.2. Intervenciones a favor de la exequibilidad

177. El **Departamento Administrativo de la Presidencia** y el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** afirmaron que no se configura el vicio por unidad de materia. Afirman reconocer que son ajenas a las leyes de presupuesto materias propias de una ley estatutaria, pero recuerdan que este Tribunal también ha señalado que el análisis de conexidad debe realizarse en forma específica y cuidadosa, sumando tres (3) criterios adicionales en estos casos: temporalidad, tema y finalidad.¹⁸³ Al tenor de lo anterior, argumentan que se cumple el requisito de *conexidad*, pues el artículo 124 demandado tiene por objeto asegurar la correcta ejecución del presupuesto del 2022, con el fin de que las autoridades de las entidades territoriales puedan celebrar convenios interadministrativos solo para ejecutar proyectos contemplados en esta ley presupuestal anual. Se trata, en su concepto, de una norma instrumental dirigida a favorecer la reactivación económica de las entidades territoriales luego de la crisis económica provocada por la pandemia, lo que exige fortalecer la coordinación nacional y territorial para aprovechar de manera eficiente los recursos territoriales y potenciar los efectos del gasto público.

178. Afirmaron que los gobiernos regionales y locales ejecutan alrededor del 40% del gasto público total y las restricciones a la movilidad social por la pandemia retrasaron la ejecución de los planes de desarrollo del 2020. Desacelerar la ejecución de programas de gasto territorial cofinanciados con recursos del presupuesto nacional, en su criterio, atentaría contra la recuperación económica, la generación de empleo municipal y departamental, especialmente en territorios con menor capacidad de recaudo propio, que son los de menor desarrollo. A su juicio, no existe una formula distinta para lograr este propósito y no es posible esperar, como en épocas de normalidad, que pasen más de 6 meses con un Estado paralizado mientras se surte el proceso electoral, pues se afectaría la generación de empleo, el desarrollo del país y aumentarían las desigualdades sociales.

179. Aunado a lo anterior, indicaron que el artículo 124 respeta (i) el límite temporal, pues la ley de presupuesto solo tiene vigencia durante el 2022 y no

¹⁸¹ Aparte citado en las demandas D-14522, D-14537 y D-14539, que corresponde a la Sentencia C-438 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁸² Demanda D-14533.

¹⁸³ Sentencia C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

una vocación permanente, y (ii) la finalidad, pues el artículo 124 tiene un contenido instrumental para permitir la adecuada ejecución del presupuesto considerando los efectos de la crisis económica derivada de la pandemia. Esta situación demanda la acción inmediata del estado en inversión social y tener en cuenta las recomendaciones del FMI y la OCDE que incluyen programas de estimulación fiscal con medidas coordinadas de colaboración entre gobiernos nacionales y territoriales.

180. La **Nación -Ministerio del Interior**, mediante apoderado, sostiene que este cargo no está llamado a prosperar porque (i) una ley puede regular múltiples temas sin vulnerar este principio, y (ii) la norma acusada no regula asuntos relativos a la financiación de campañas políticas, sino a la ejecución de proyectos presupuestales.

181. El **Departamento Administrativo de la Función Pública** consideró que es clara la relación del artículo demandado con la finalidad de la Ley 2159 de 2021, que es la de asegurar la correcta ejecución del presupuesto anual y, por lo mismo, tiene una vigencia temporal. Siguiendo los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional,¹⁸⁴ afirmó que existe relación de conexidad y complementariedad entre las materias de la norma acusada y la modificada, pues en ambos casos se trata de disposiciones relativas a la ejecución de recursos públicos. Afirma que si bien el artículo acusado no hizo parte del proyecto de ley, de acuerdo con los artículos 158 y 160 de la Constitución, es válido realizar modificaciones durante el trámite siempre que sean aprobadas en los debates de comisiones y plenarios de las Cámaras

182. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -**Asocapitales**, representada por el Director jurídico, señaló que no se vulneró el principio de unidad de materia porque el artículo 124 cuestionado tiene una relación directa con el objeto de la ley anual del presupuesto, como disposición instrumental para su correcta ejecución, y por ello cumple los criterios generales de conexidad (causal, teleológica, temática y sistemática). Señaló que se satisfacen los criterios adicionales de (i) temporalidad, para la vigencia fiscal de la ley anual de presupuesto, (ii) tema, por tener una relación directa con la materia presupuestal y (iii) finalidad, ya que persigue la correcta ejecución del presupuesto mediante la celebración de contratos interadministrativos.

183. La **Federación Nacional de Departamentos**, mediante el Director ejecutivo, señaló que no se desconoce el principio de unidad de materia por cuanto su finalidad es promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones afectadas por la pandemia para la vigencia fiscal del 2022, mediante la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación y las entidades territoriales a fin de ejecutar proyectos contemplados en el presupuesto nacional. En virtud de lo anterior, considera que la norma (i) tiene conexión con la materia presupuestaria, (ii) su propósito es lograr la adecuada ejecución del presupuesto y la reactivación de la economía, y (iii) su vigencia se limita al año 2022.

3.1.3. Intervenciones a favor de la inexequibilidad

184. La **Universidad Libre** estimó que es evidente la ausencia de relación temática entre una ley anual de presupuesto y la ley estatutaria de garantías

¹⁸⁴ Sentencia C-400 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

electorales, considerando además la temporalidad de la ley presupuestal. En su concepto es censurable la falta de carga argumentativa y probatoria para sustentar la tesis sobre la necesidad de desmontar restricciones contractuales en época de campañas electorales para reactivar la economía luego de la pandemia. En su concepto, el Gobierno nacional propone un falso dilema entre la necesidad de impulsar la economía mediante procesos de contratación en tiempos electorales frente a la garantía de la participación electoral equitativa. A su juicio, debe realizarse un análisis ponderando los intereses en juego, para concluir que no puede afectarse el derecho de participación política en tiempos electorales para lograr la reactivación económica.

185. La **Universidad de Cartagena** afirmó que el cumplimiento del principio de unidad de materia respecto de las leyes anuales de presupuesto exige, además de los requisitos de conexidad general (causal, teleológica, temática y sistemática), la satisfacción de los criterios de finalidad, temporalidad y contenido temático.¹⁸⁵ En su concepto no podía incluirse en una ley como la del presupuesto anual, temas considerados ajenos y con vocación de permanencia, que además requieren un trámite especial para ser modificados.

186. La **Universidad Externado**, a través de la directora del Centro de Estudios Fiscales, destacó que el artículo 124 acusado, si bien tiene una vigencia temporal, no tiene un carácter presupuestario para suplir gastos legales ni tiene contenido instrumental para la correcta ejecución presupuestal, sino que se trata de una norma de derecho contractual que modifica una norma estatutaria, ajena a la ley del presupuesto anual.

3.2. Problema jurídico

187. Corresponde a la Sala determinar si la inclusión en una ley anual de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones de una disposición que tiene por objeto modificar *transitoriamente* una disposición que regula prohibiciones en materia de contratación entre entidades públicas, durante la época preelectoral, desconoce o no el principio de unidad de materia.

3.3. Marco normativo y jurisprudencial pertinente para el estudio del cargo

Principio de unidad de materia en el marco de las leyes de presupuesto general - Reiteración jurisprudencial

188. El principio de unidad de materia tiene fundamento en los artículos 158 y 169 de la Constitución. Por virtud del primero, (i) todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, por lo cual, son inadmisibles las disposiciones que no aludan a aquella,¹⁸⁶ y (ii) el presidente de la respectiva comisión en el Congreso de la República es competente para rechazar las proposiciones que no

¹⁸⁵ Sentencias C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo. SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-438 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁸⁶ Esto, aunque no lo diga expresamente la Carta, con independencia de que la disposición haya estado o no desde el inicio de los debates legislativos que se cursaron para convertirla en una norma perteneciente al ordenamiento jurídico. Al respecto, en la Sentencia C-438 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) que reiteró la Sentencia C-292 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) se sostuvo que: “*las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite o aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvo presente desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso.*”

satisfagan dicho mandato. De conformidad con el segundo, entre el título y el contenido de la ley debe existir una relación de correspondencia.

189. Este principio, según se ha afirmado en reiterada jurisprudencia, incorpora un instrumento de racionalización y tecnificación de la actividad legislativa, que se concreta en la pretensión de que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con el tema general que les concede cohesión; con el objeto de garantizar una deliberación democrática coherente, informada y transparente,¹⁸⁷ que repercuta en la seguridad jurídica y en la mejor y adecuada eficacia de las normas, al evitar su dispersión. Además de lo anterior, se ha precisado que su aplicación no puede ser tan estricta que desconozca el principio democrático, dado que no es sinónimo de *simplicidad temática*,¹⁸⁸ pero que su análisis sí debe resistir criterios de razonabilidad y objetividad, a partir de la valoración de elementos de conexidad (i) temática, que “*se relaciona con el núcleo temático de la norma, el cual podrá ser determinado en el análisis de los antecedentes legislativos o en el título de la ley*”,¹⁸⁹ (ii) causal, es decir, “*si existe identidad entre la disposición y los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley*”,¹⁹⁰ (iii) teleológica, que se refiere a la “*identidad en los fines u objetivos que persigue la ley, tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley*”¹⁹¹ y (iv) sistemática, que atiende a la relación de racionalidad interna con las demás normas que hacen parte o integran la regulación; propendiendo, a partir de todos estos criterios, por un control material equilibrado sobre la actuación legislativa.

190. Ahora bien, el desconocimiento de esta exigencia de coherencia y congruencia al Legislador ha sido considerada como un vicio que, si bien se configura en el transcurso del procedimiento legislativo, es material y, por supuesto, afecta la constitucionalidad de la norma así proferida por el Legislador.¹⁹² Esto es así, en la medida en que lo que debe analizarse no es si se adelantaron las etapas y se siguieron las reglas procedimentales de formación, sino que se precisa evaluar el contenido normativo, por un lado, de la disposición acusada, y, por el otro, del resto del articulado, con el objeto de determinar su conexidad, siguiendo los parámetros antes mencionados.

191. Ahora bien, la aplicación del principio de unidad de materia en el escenario de las leyes anuales de presupuesto ha sido un asunto recurrente en la jurisprudencia de la Corporación, que lo ha abordado a partir de dos premisas

¹⁸⁷ En la Sentencia C-995 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se sostuvo que: “*el constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.*”

¹⁸⁸ Al respecto ver las sentencias C-992 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-188 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil y, más recientemente, la Sentencia C-620 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. En la Sentencia C-167 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Alejandro Linares Cantillo) se precisó que “*en atención al amplio margen de configuración legislativa, el ejercicio del control de constitucionalidad encaminado a verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia se caracteriza por ser flexible.*”^[36]

¹⁸⁹ C-178 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Diana Fajardo Rivera.

¹⁹⁰ *Ídem*.

¹⁹¹ Sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹² En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que la invocación del vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia, no se somete a la regla de caducidad anual prevista en el artículo 242.3 superior. Ver, entre otras, las sentencias C-486 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa; C-277 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Luis Ernesto Vargas Silva, y C-133 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Mauricio González Cuervo. Más recientemente, la Sentencia C-167 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Alejandro Linares Cantillo) afirmó: “*[d]e manera que las disposiciones extrañas en inconexas deben ser declaradas inexecutable por configurar un auténtico vicio material.*”

fundamentales, consistentes en que, por un lado, el contenido de este tipo de regulación se encuentra expresa, clara y principalmente definido en la Constitución¹⁹³ y en la ley orgánica de que trata el artículo 151 superior; y, por el otro, en que estas leyes están integradas por tres tipos de disposiciones: (i) presupuesto de rentas, (ii) presupuesto de gastos y apropiaciones, y (iii) generales, según lo previsto en la normativa orgánica actualmente vigente.¹⁹⁴ En particular, una de las preguntas que mayor atención ha suscitado gira alrededor de aquello que es permitido incluir -o no- en este último bloque, a partir de dos elementos que con claridad derivan de la misma lectura del artículo 11 del Decreto 111 de 1996:¹⁹⁵ (i) tienen por objeto “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto” y (ii) rigen solamente “para el año fiscal para el cual se expiden.” Sobre este último aspecto, en atención a los principios que guían el sistema presupuestal,¹⁹⁶ el de *anualidad* predica que “[e]l año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”¹⁹⁷

192. A la anterior discusión, además, preexistió una mucho más amplia en torno a la *naturaleza* de la ley de presupuesto, existiendo posturas que se decantaron por la idea de que era eminentemente técnica y que, por lo tanto, sus disposiciones no poseían un contenido normativo o material, sino meramente formal.¹⁹⁸ Esta visión, sin embargo, fue reevaluada y desde hace ya varios años es claro para la jurisprudencia de la Corte Constitucional que las disposiciones del presupuesto sí ostentan dicho estatus normativo, como un instrumento con importantes finalidades políticas y económicas¹⁹⁹ que, teniendo en cuenta el principio de legalidad del gasto, por ejemplo, permite y prohíbe determinados cursos de acción a las autoridades.²⁰⁰

193. Bajo la anterior perspectiva y en relación con las disposiciones que pertenecen a la categoría de **generales**, en la Sentencia C-177 de 2002²⁰¹ se afirmó que “*revisten también un contenido normativo*”, el cual, no obstante, debe “*circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o*

¹⁹³ En este sentido, por ejemplo, los artículos 346, 347, 349, 350 y 351 de la Constitución regulan el objeto de regulación respecto al gasto.

¹⁹⁴ Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011.

¹⁹⁵ “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

¹⁹⁶ Además del mencionado, son importantes los principios de planificación, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis.

¹⁹⁷ Artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

¹⁹⁸ En la Sentencia C-546 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se expuso este asunto en los siguientes términos: “Finalmente, con respecto a la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto. En efecto, el papel de esta ley, esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal (...).” En otras oportunidades, incluso fue caracterizada como un acto administrativo condición, con lo cual, por supuesto, se desvanecían las competencias del Congreso en materia presupuestal.

¹⁹⁹ En la Sentencia C-685 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se afirmó que: “tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo... Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley (...).”

²⁰⁰ Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-1433 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell. SV. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Álvaro Tafur Galvis; C-1064 de 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. SV. Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil. AV. Álvaro Tafur Galvis; C-177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1124 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería; y C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo. SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Esta tesis se ha venido reiterando pacíficamente, entre otras, de manera reciente en la Sentencia C-438 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. En este sentido se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario.”

194. Además de lo anterior debe advertirse que, tal como se sintetizó en la Sentencia C-006 de 2012,²⁰² el estudio de constitucionalidad por la presunta lesión del principio de unidad de materia en la ley de presupuesto fue abordado de una manera *restringida* al inicio de la jurisprudencia de la Corte, exigiendo una vinculación estricta y eminentemente presupuestal; posición que fue matizándose a una línea más *ponderada*,²⁰³ a partir de la cual se configura una lesión de la Constitución por desconocimiento de este principio cuando se incluya *“una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere la (sic) limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal).”*

195. Tal sujeción de las normas generales de la ley de presupuesto al principio de unidad de materia, en consecuencia, exige que el análisis no sea tan estricto, de tal manera que anule las competencias legislativas que en una democracia ostenta el órgano representativo por excelencia, teniendo en cuenta, no obstante, *el corto tiempo con el que se cuenta para su estudio y aprobación.*²⁰⁴ De manera particular, además de aquellas previsiones generales que aplica para el análisis del principio de unidad de materia en todo tipo de disposiciones (fundamento jurídico No. 189), se exige que (i) por virtud del principio de temporalidad, no se extiendan más allá de la vigencia anual;²⁰⁵ (ii) presenten conexión con la materia presupuestal y no modifiquen normas sustantivas,²⁰⁶ porque *“dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico”*²⁰⁷ y, además, que (iii) tengan una finalidad presupuestal, en términos de lograr su ejecución adecuada.²⁰⁸

²⁰² M.P. María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo. SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰³ Que se fijó, por ejemplo, en las sentencias C-177 de 2002 y C-1124 de 2008, ya mencionadas, y se adoptó en la misma providencia C-006 de 2012 al adelantar el juicio abstracto sobre las normas demandadas en dicha oportunidad.

²⁰⁴ Al respecto, se sostuvo en la Sentencia C-177 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) que *“el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, incentivan que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas.”*

²⁰⁵ Sentencias C-039 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-178 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Diana Fajardo Rivera.

²⁰⁶ Sentencia C-201 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz. En la Sentencia C-803 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) se declaró la inconstitucionalidad de una disposición que, al exceptuar de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a un órgano de control,²⁰⁶ estableció que ello era así dado que dicho control es ejercicio por la Cámara de Representantes, en razón a que -específicamente este apartado en negrilla- atribuía con carácter permanente una competencia de vigilancia fiscal que no está prevista en la Constitución. En la Sentencia C-668 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería) se consideró que una norma que asimilaba algunos cargos del Congreso de la República a los altos funcionarios del Estado para efectos prestacionales y de bonificaciones era inconstitucional, por modificar o adicionar una ley con un efecto sustantivo y permanente. (Artículo 69 de la Ley 998 de 2005).

²⁰⁷ Sentencia C-803 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la providencia C-1124 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁰⁸ En la Sentencia C-006 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo. SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva), reiterada recientemente en la Sentencia C-438 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) se precisó que: *“En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes.”* En términos similares, esta síntesis refleja lo concluido también en reciente decisión, la Sentencia C-178 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Diana Fajardo Rivera).

3.4. Resolución del problema jurídico - La inclusión del artículo 124 en la Ley 2159 de 2021 lesiona el principio de unidad de materia

196. Retomando los antecedentes mencionados de manera amplia al estudiar el cargo anterior, resalta la Sala que la justificación para introducir el artículo 124 en la Ley 2159 de 2021 radicó en la pretensión -urgencia y necesidad- de promover la reactivación económica y generar empleo en las regiones, tras la crisis sanitaria, social y económica causada por la pandemia de la Covid-19. En esta dirección, la justificación expuesta por el Gobierno nacional al presentar este proyecto de ley dio cuenta de que entre sus ejes principales se encontraba, precisamente, la *recuperación económica*. Ahora bien, pese a que la norma aquí cuestionada no hizo parte del proyecto inicialmente presentado a trámite por el Gobierno nacional, su inclusión sí se justificó en idénticas necesidades. Así, durante el tránsito legislativo, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público,²⁰⁹ el Gobierno nacional destacó los siguientes objetivos:

“Este artículo lo pusimos de frente al país, sin temor alguno, con la convicción que es un artículo importante en el marco del presupuesto general de la Nación, y que es un artículo esencial también en el propósito de reactivar la economía. Apreciados congresistas, este artículo tiene un propósito superior y el propósito superior se llama empleo, empleo y más empleo, porque hoy lo que los ciudadanos colombianos reclaman del gobierno y del Estado es cómo tener oportunidades de inversión que conduzcan a que haya empleo, y que ese empleo genere ingresos y oportunidades para la gente... Así que lo que este artículo pretende, y tengo que ser absolutamente claro, es de ninguna manera desmontar la ley de garantías. Aquí no se está acabando la ley de garantías. Aquí lo que se está haciendo es un ajuste temporal a un inciso de un párrafo de un artículo de la ley de garantías. Eso es totalmente distinto. Aquí estamos contribuyendo a que entre la Nación y los entes territoriales se permitan esos convenios interadministrativos, que permitan justamente que llegue esa inversión a una escuela pública en el territorio (...). De lo que se trata, y se preguntan ustedes que **por qué en el presupuesto general de la Nación, porque el presupuesto general de la nación hay que hacerlo eficiente**. Queridos congresistas, qué sentido tiene que aquí aprobemos recursos para la inversión, para la reactivación social, que no se puedan ejecutar en un periodo de un año... Yo creo que aquí hay un compromiso con el propósito superior, y el propósito superior en medio de una pandemia, el peor choque en la historia del país, como ya lo he señalado, es empleo, empleo y más empleo.”²¹⁰

197. A partir de lo anterior, y teniendo en cuenta los criterios generales exigibles para satisfacer el principio de unidad de materia en el marco de una ley anual de presupuesto, la Sala Plena destaca que tanto la Constitución Política, en el artículo 345 y siguientes, como la ley orgánica de que trata el artículo 151 superior,²¹¹ prevén con claridad el alcance de las disposiciones que válidamente pueden pertenecer a este tipo de leyes, atendiendo, por supuesto, no solo a la materia específica de las que se ocupan sino a las especiales condiciones de su trámite.

198. En este esquema de configuración, el artículo 124 demandado integra la tercera parte, “*disposiciones generales*”, capítulo V, “*disposiciones varias*”,

²⁰⁹ Primer debate conjunto de las Comisiones Económicas. Link del video de la sesión <https://www.youtube.com/watch?v=crH3p63LcIs>. 8:11:01’ a 8:17:33”.

²¹⁰ “Claramente además, aquí estamos atendiendo a dos mensajes, uno por ejemplo el de Fedesarrollo que señala que este tipo de esfuerzos son convenientes, recientemente en un estudio, pero más importante que eso, al reclamo de más de 1100 alcaldes de este país y gobernadores de Colombia que dicen tuvimos un año y medio de pandemia en donde no pudimos hacer inversión en infraestructura en el país, en donde no pudimos hacer y construir vivienda para el ciudadano, en donde no pudimos hacer obra pública en beneficio de todos los ciudadanos. Llega el momento en dónde necesitamos dar una respuesta, y ese es el mensaje de los entes territoriales.”

²¹¹ Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011.

de la Ley 2159 de 2021, por lo cual su alcance debe sujetarse a lo establecido en el artículo 11.c) del Decreto 111 de 1996, que dispone que su objeto consiste en “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”.

199. Al amparo de dicha premisa, un enunciado normativo que tiene por objeto prever una regla de aplicación de uno de los instrumentos de contratación a disposición de las entidades del Estado, no guarda una relación de *conexidad temática* con la ley anual de presupuesto. Aunque *remotamente* todos los mecanismos *contractuales* -en un sentido amplio- de los que puede hacer uso una entidad pública constituyen vías o medios para la ejecución de los recursos públicos,²¹² la comprensión de la *instrumentalidad* presente en las normas generales de una ley anual de presupuesto no puede ser tan amplia que resulte desconociendo y usurpando competencias del Legislador en otras materias, tramitadas por los procedimientos legislativos generales y con una pretensión de estabilidad, como sería el régimen contractual de la administración pública de que trata el inciso final del artículo 150 superior. Lo contrario, implicaría admitir que un asunto como este pueda ser regulado en atención a las necesidades anuales de orden presupuestal, con la consecuente inestabilidad que acompañaría un régimen que, por el contrario, debe brindar seguridad jurídica.

200. Aunado a lo anterior, aunque el proyecto de ley anual de presupuesto que el Gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República se fundó en la recuperación económica -el robustecimiento de la inversión social y la generación de empleo, entre otros fines ligados-, y, por su parte, la inclusión del artículo 124 ahora cuestionado se enmarcó en idéntica pretensión, no se encuentra satisfecho el requisito de *conexidad causal*. Ello es así porque lo que motivó la iniciativa legislativa que culminó con la Ley 2159 de 2021 fue la configuración de la ley anual que fija las rentas y gastos durante la vigencia 2022, con sus disposiciones instrumentales, y no la implementación de políticas de recuperación económica que exigían la alteración de las reglas sobre suscripción de convenios interadministrativos entre la Nación y los entes territoriales, en época preelectoral. En otras palabras, la razón de la ley anual de presupuesto está prevista y claramente predeterminada en la Constitución y en las disposiciones orgánicas vigentes, mientras que la modificación parcial y temporal de la ley sustantiva y permanente de garantías electorales no cabe en dicho escenario.

201. Para la Sala Plena, tampoco se cumplen los criterios de *conexidad teleológica* ni *sistemática*. El primero, porque mientras la ley anual de presupuesto es el “*instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social*”,²¹³ para lo cual prevé el *presupuesto de rentas*, el *presupuesto de gastos* o *ley de apropiaciones* y las *disposiciones generales*, la finalidad del artículo 124 se dirige a suspender, temporal y parcialmente, una prohibición en materia contractual que es aplicable en época preelectoral, excediendo de esta forma el objeto para el cual se previó la primera. Aunque de manera *concurrente* la ley anual de presupuesto y el artículo 124 estén motivados por la *urgencia* y *necesidad* de reactivar la economía, los ámbitos normativos a los que apuntan son evidentemente diferenciables, incumpléndose de esta forma el criterio en estudio. En este

²¹² En la contratación estatal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, las entidades tienen por objeto “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”

²¹³ Artículo 10 del Decreto 111 de 1996.

sentido, finalmente, el artículo demandado rompe con la racionalidad interna de la ley anual de presupuesto, siendo contraevidente esperar que ella contenga previsiones que inciden en la regulación de la actividad contractual de las entidades del Estado, incumpliendo de esta forma la *conexidad sistemática*.

202. Ahora bien, pasando al análisis específico del principio de unidad de materia respecto de la ley anual de presupuesto, se encuentra que se desconoce el principio de *temporalidad*. Aunque en este caso algunos intervinientes han afirmado que el artículo 124 solo estará vigente en el año 2022 y, por lo tanto, atiende la regla temporal de las leyes anuales de presupuesto, la Sala evidencia una duda interpretativa que surge de la lectura literal del artículo 124 de la Ley 2591 del **12 de noviembre** de 2021. En este sentido, de conformidad con esta última, la celebración de los convenios interadministrativos allí regulados se permite **“a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022”** (negrilla fuera de texto); lo cual daría cuenta de que esta disposición sí excedería la vigencia anual para interferir en la vigencia previa, esto es, la del año 2021. Esta lectura, de hecho, fue la realizada por uno de los destinatarios de la disposición, la Contraloría General de la República, que en la Circular No. 05 de 2021 que emitió para dar cumplimiento al deber de vigilancia allí previsto de manera específica, indicó que a dicho órgano deberían remitirse diariamente **“[c]onvenios y contratos interadministrativos celebrados a partir del 13 de noviembre de 2021 ente la Nación y las entidades territoriales que tengan como fin promover la reactivación económica (...).”** (Negrilla fuera de texto).

203. En este sentido, sin desconocer que las incidencias relacionadas con la aplicación efectiva de una norma no constituyen en general asuntos de constitucionalidad, la comprensión dada por la Contraloría General de la República daría a entender que la interpretación que previamente se expuso era posible y que, por lo tanto, una disposición para la vigencia 2022 se empezó a aplicar antes, en este preciso evento a partir del 13 de noviembre de 2021, fecha en la que entraba en vigencia la prohibición prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. La anterior situación lleva a preguntarse nuevamente la verdadera relación de *conexidad* entre esta disposición y la ejecución del presupuesto del año 2022, asunto que no fue expuesto ni justificado en las motivaciones de la Ley.

204. Una interpretación en tal sentido, entonces, desconoce que las leyes anuales del presupuesto tienen una temporalidad determinada por la vigencia fiscal y que, en consecuencia, no pueden exceder dicho periodo, máxime cuando, tal como se reguló en el artículo 139 de la Ley 2159 de 2021, **“[l]a presente ley rige a partir de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 7 de enero de 2022.”** Por lo expuesto, y en aquellos casos en los que se suscribieron convenios interadministrativos durante la vigencia 2021, comprometiendo recursos públicos del mismo año, se generaría una violación particular, adicional a las restantes ya mencionadas, consistente en que se desconoció el principio de anualidad del presupuesto (Arts. 11.c y 14 del Decreto 111 de 1996).

205. A lo anterior debe agregarse que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 tuvo por objeto *modificar* una regla *sustantiva* completamente ajena a la materia presupuestal, esto es, la prohibición de suscribir convenios interadministrativos en época preelectoral, en los términos del artículo 38,

parágrafo, de la Ley 996 de 2005, con lo cual la ausencia de conexidad entre la materia de la Ley 215 de 2021 y la disposición demandada continua en evidencia.

206. Finalmente, la política de *reactivación económica y más empleo* no es propia de una ley de presupuesto, sino de otras regulaciones en las que, respetando los principios constitucionales, se adopten medidas que favorezcan el crecimiento económico y la disminución de la tasa de desempleo; pues, aunque la unidad de materia no implica simplicidad temática, el contenido de la ley anual de presupuesto está ampliamente configurado por la Constitución y las disposiciones orgánicas y, por tanto, en ella no pueden incluirse todo tipo de materias que permitan que los recursos del Estado puedan invertirse, pues están destinadas más bien a garantizar técnicamente *la correcta ejecución del presupuesto*. Por lo cual, es necesario concluir que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no tiene una finalidad presupuestal, configurándose de este modo el vicio objeto de estudio.

207. Ahora bien, pese a que la Corte reconoce los serios impactos generados por la crisis sanitaria causada por el virus de la Covid-19, reitera que el diseño institucional colombiano cuenta con herramientas adecuadas para afrontar situaciones de emergencia, eventos en los que el ordenamiento normativo permite una serie de controles, dentro del sistema de frenos y contrapesos, que alejan situaciones de concentración del ejercicio del poder y evitan el desconocimiento de las competencias de los demás órganos del Estado. De hecho, dichas herramientas fueron usadas en dos ocasiones por el Gobierno nacional en el año 2020. Por lo anterior, no es admisible que una ley de presupuesto incluya disposiciones que tienen como efecto la regulación de asuntos contractuales del Estado y, en este escenario, la suspensión de prohibiciones que, aunque se aplican en momentos determinados -época preelectoral-, tienen una vocación de permanencia indudable, pues resultan ajenas a la finalidad presupuestal que se reconoce en esta materia a las disposiciones de contenido general.

208. En conclusión, por las razones expuestas, la inclusión del artículo 124 en la Ley anual de presupuesto para la vigencia 2022 desconoció el principio de unidad de materia, encontrándose así configurado también el segundo cargo propuesto por varias de las demandas admitidas dentro de este proceso de constitucionalidad acumulado.

4. De la decisión a adoptar en este caso

209. Teniendo en cuenta lo concluido al analizar cada uno de los cargos presentados, el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 es incompatible con la Constitución, por haberse proferido con desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y vulnerar el principio de unidad de materia; por lo cual, se declarará su inexecutabilidad. En este caso, sin embargo, la concurrencia de varias circunstancias exigen a este Tribunal determinar si la expulsión de la disposición a partir de la adopción de esta decisión, regla general en la materia, es la que garantiza de manera más adecuada la *supremacía constitucional*.²¹⁴

²¹⁴ Es la satisfacción de esta finalidad la que motiva la modulación de los efectos de las decisiones proferidas en control abstracto por este Tribunal, tal como se expuso en la Sentencia C-507 de 2020 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar) en los siguientes términos: “la Corte ha insistido en que la modulación de los efectos de sus sentencias, bien desde el punto de vista del contenido de su decisión, o bien desde el punto de vista de sus efectos temporales, es una tarea ineludible para asegurar la integridad del texto constitucional.”

210. En efecto, no solo en el marco de la demanda D-14533 sino de algunas intervenciones, como la de la Universidad del Rosario, se propuso de manera expresa que, tras la declaración de la inexequibilidad, se modularan sus efectos, con miras a impactar la validez de los convenios interadministrativos celebrados al amparo del artículo demandado. Por su parte, de manera expresa, la Procuraduría General de la Nación solicitó que, pese a la incompatibilidad del artículo 124 demandado con la Constitución, se preservaran los efectos de la inexequibilidad hacia futuro.

211. Para dicho examen, la Sala recuerda que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 establece que los efectos en el tiempo de las decisiones de la Corte Constitucional son *hacia el futuro, a menos que la Corte resuelva lo contrario*. Esta habilitación, que ocupó la atención de las sentencias C-113 de 1993²¹⁵ y C-037 de 1996,²¹⁶ y que es expresión de su competencia de garantizar la *integridad y supremacía* de la Constitución bajo los principios de separación funcional del ejercicio del poder, y de frenos y contrapesos,²¹⁷ exige tomar en cuenta que la regla general se sustenta en la presunción de constitucionalidad de las leyes y, entre otros, en los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

212. En este sentido, el reconocimiento de las condiciones -procedimentales y sustanciales- *democráticas* de expedición de una ley por el Congreso de la República, determina que solo sea posible retirar una norma del ordenamiento jurídico con *efectos generales* a partir de un proceso en el que se determine de manera *suficiente* que no es compatible con la Constitución. Esta afirmación, que implícitamente advierte la existencia de una presunción de constitucionalidad, se refleja en la validez y entrada en vigencia automática de la norma,²¹⁸ lo cual, por su parte, repercute en la garantía del principio de seguridad jurídica y, así, en la certeza de todos los destinatarios de aquella de que su comportamiento es adecuado en la medida en que se ajuste a lo ordenado por la misma; comportamiento que, además, está protegido por el principio de buena fe.

213. Estas razones, que subyacen a los *efectos hacia futuro* de las decisiones de la Corte, no obstante, exigen ser ponderadas en eventos en los que validar la consumación de situaciones ocurridas durante el lapso de su vigencia sea inaceptable, de cara a la supremacía constitucional.²¹⁹ En esta dirección, la Sentencia C-507 de 2020²²⁰ se refirió a los escenarios en los cuales este Tribunal ha admitido la adopción de decisiones con *efectos desde entonces*, esto es,

²¹⁵ M.P. Jorge Arango Mejía.

²¹⁶ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. José Gregorio Hernández Galindo. SPV. Alejandro Martínez Caballero. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa. AV. Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Hernando Herrera Vergara.

²¹⁷ “Como puede apreciarse, los argumentos transcritos resultan concluyentes. A partir de ellos, se torna forzoso concluir -y reiterar- que sólo la Corte Constitucional puede definir los efectos de sus sentencias. La prevalencia del principio de separación funcional de las ramas del poder público (Art. 113 y s.s.), el silencio que guardó la Carta Política para señalar los alcances de las providencias dictadas por los altos tribunales del Estado, la labor trascendental que cumple esta Corporación en el sentido de guardar la supremacía y la integridad de la Carta, y los efectos de “cosa juzgada constitucional” y erga-omnes que tienen sus pronunciamientos (Arts. 243 C.P. y 21 del Decreto 2067 de 1991), son suficientes para inferir que el legislador estatutario no podía delimitar ni establecer reglas en torno a las sentencias que en desarrollo de su labor suprema de control de constitucionalidad ejerce esta Corte.” Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²¹⁸ Esta afirmación no desconoce la posibilidad de que el Legislador establezca efectos de vigencia particulares.

²¹⁹ “Por consiguiente, los efectos de una sentencia de inexequibilidad resultan de un ejercicio de ponderación realizado por la Corte. En estos eventos debe esclarecer el alcance de dos principios encontrados: por un lado, la seguridad jurídica, que aconseja otorgarle efectos ex nunc a las decisiones, y, por otro, la supremacía de la Constitución en aquellas situaciones en que una norma ha producido efectos contrarios a lo establecido en el ordenamiento y resulta necesario reparar la inconstitucionalidad producida.” Sentencia C-293 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²²⁰ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. Para el efecto reiteró lo sostenido en la Sentencia C-978 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Humberto Antonio Sierra Porto.

retroactivos, así: (i) eventos en los que, “desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991”, es evidente la incompatibilidad de la disposición con la nueva norma superior, y (ii) casos en los que tales efectos son necesarios para, por un parte, la protección de “derechos constitucionales abiertamente desconocidos” y, por la otra, “sancionar una violación flagrante y deliberada de la Constitución.”²²¹

214. Ahora bien, retomando lo expuesto ampliamente en la Sentencia C-280 de 2014,²²² para la realización del examen dirigido a determinar la adecuación constitucional de fijar *efectos retroactivos* a una decisión de inexequibilidad es necesario: (i) valorar la *gravedad* y la *evidencia razonable previa -o notoriedad-* de la transgresión constitucional que lleva a tomar la decisión de retirarla del ordenamiento; “*existe una especie de relación de proporcionalidad inversa entre la gravedad y la notoriedad de la vulneración, y la flexibilidad en la aplicación de la norma declarada inexecutable, de modo que entre mayor sea la gravedad y mayor sea la notoriedad de la violación del ordenamiento superior, el juez constitucional es más reticente a permitir la aplicación de la norma, o a validar su aplicación pasada*”; y, luego, (ii) *reconocer* y *prever* el impacto de una decisión *con efectos retroactivos*.

215. Trasladando dichos criterios al asunto que analiza la Sala Plena, se encuentra lo siguiente. En primer lugar: la *transgresión* constitucional encontrada es *intensa* y, en consecuencia, *grave*. Esta premisa se sustenta en los siguientes argumentos.

215.1. En esta decisión se reiteró la comprensión de la existencia y configuración de las leyes estatutarias, evidenciando cómo el Constituyente encontró unas materias que, por su valor sustantivo en el entendimiento mismo del Estado constitucional de derecho, tienen una cercanía estrecha con los contenidos de la *norma de normas* y, por lo tanto, deben ser abordadas por el Congreso de la República a través de un procedimiento cualificado que garantice (i) una deliberación reforzada; (ii) un consenso superior al ordinario, en el que las minorías y el principio participativo del Estado se potencializan, y (iii) un control de constitucionalidad por esta Corporación, que materializa no solo el principio de frenos y contrapesos sino el de supremacía constitucional. Por este motivo, desconocer el sometimiento de un asunto a este procedimiento no es una cuestión meramente formal, sino esencial a la *democracia* y al Estado constitucional.

²²¹ Como ejemplo de esta última situación, la Sentencia C-507 de 2020 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar), mencionó las sentencias: (i) **C-149 de 1993** (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), que declaró la inconstitucionalidad con efectos retroactivos de varias disposiciones de la Ley 6ª de 1992 sobre los bonos de desarrollo social y seguridad interna, en tanto “*al momento de proferir este fallo la mayor parte del tributo que se ha encontrado opuesto a la Constitución ya fue recaudada*”, siendo necesario evitar el enriquecimiento sin causa para el Estado y, de otro lado, el perjuicio injustificado para los contribuyentes; (ii) **C-333 de 2010** (M.P. Nilson Pinilla Pinilla. SVP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), que se pronunció sobre la inconstitucionalidad de algunas disposiciones -pese a no estar vigentes y no producir efectos- de la Ley 1328 de 2009, por lesión flagrante de los principios de unidad de materia e identidad flexible y consecutividad, y de autonomía territorial. Para justificar sus efectos retroactivos la Corte indicó que “*la notoriedad de los vicios detectados permite a la Corte considerar la posible existencia de abuso del derecho por parte de quien(es) en las cámaras legislativas hubieren promovido la subrepticia incorporación de estas normas... Situación que en ningún caso puede ser admitida por esta Corporación en su calidad de juez constitucional, sino que por el contrario, debe conducir a la ineludible inexecutable de las normas así aprobadas, y simultáneamente al vehemente rechazo de tales procederes*.”; (iii) **C-978 de 2010** (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Humberto Antonio Sierra Porto), que se pronunció sobre la inexequibilidad con efectos retroactivos de disposiciones sobre el sistema integral de transporte aéreo medicalizado; y, (iv) **C-293 de 2020** (MM.PP. Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Carlos Bernal Pulido. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Diana Fajardo Rivera. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo), que declaró la inexequibilidad del impuesto solidario regulado en el Decreto legislativo 568 de 2020 con efectos retroactivos.

²²² M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

215.2. La Corte destacó que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 es de contenido estatutario. De conformidad con las consideraciones realizadas al respecto, el párrafo del artículo 38 y, en particular, la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, es estatutario por lo dispuesto en los artículos 127 y 152.f) de la Constitución; esto es, se constituye en una *garantía* de la *democracia representativa*, en tanto atiende a la necesidad de salvaguardar certámenes electorales *transparentes* y *equilibrados*, en los que la neutralidad de los empleados del Estado en los términos aquí analizados, la igualdad de las organizaciones electorales y de los candidatos, y la libertad del elector constituyen la razón del Estado.

215.3. El Congreso de la República aprobó la modificación de una disposición de contenido estatutario a través de una ley anual de presupuesto, desatendiendo los requisitos para su formación. La Sala Plena destaca que el reproche al artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 sobrepasa incluso el hecho de que se haya tratado un asunto estatutario a través de una vía no cualificada, e ingresa en un escenario mucho más cuestionable, en el que se *suspendió* la aplicación de un contenido estatutario *previamente* definido por el Legislador en el marco de una regulación integral y sistemática que, en su conjunto, se estimó necesaria para la satisfacción de los cometidos constitucionales encomendados.

215.4. Finalmente, como un asunto adicional en la *gravedad* de la transgresión, debe atenderse a la *corta vigencia* del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Sobre este particular, aunque por la característica *temporal* de la ley *anual* de presupuesto el artículo 124 permanecería vigente solo hasta el 31 de diciembre de 2022, el impacto real del artículo 124 corresponde a la época preelectoral - hasta que se elija a quienes ejercerán como Presidente(a) y Vicepresidente(a) de la República-, pues es en este momento en el que se encuentra prohibido suscribir convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos. Esta situación, en este caso, no se traduce en una disminución en el impacto de la medida sino que más bien repercute en un impacto concentrado, y que corresponde con el momento en el que estuvo fuera de las posibilidades de un control judicial efectivo.

215.5. Por lo anterior es incuestionable que el trámite dado por el Congreso de la República a la modificación parcial de la ley de garantías permitió, entre otras lesiones, la *elusión* del control de constitucionalidad previo y efectivo -dada su corta vigencia-, desconociendo con ello los principios que soportan la configuración legislativa de este tipo de reglas; pero, además, impactó el contenido mismo de unas garantías electorales, en época precisamente de comicios para elegir al Congreso de la República y los cargos de Presidente(a) y Vicepresidente(a) de la República.

216. En segundo lugar. La *evidencia previa* -o notoriedad- sobre la *transgresión* es incuestionable. Esto se justifica en los siguientes aspectos.

216.1. Para el Congreso de la República -y el Gobierno nacional, que en la promulgación de la ley anual de presupuesto tiene una incidencia determinante- era claro que la permisión de suscribir convenios interadministrativos, en los términos previstos en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, impactaba el párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005, por lo cual incluyó el siguiente enunciado “[l]a presente disposición **modifica** únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de

2005.” (Negrilla fuera de texto). Esto es, para dichas autoridades era evidente que estaban modificando parcialmente una ley de contenido estatutario.

216.2. Al aprobarse la modificación al párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 era indiscutible que en la Corte Constitucional (i) existían decisiones que daban cuenta del contenido estatutario de dicha disposición; en particular, las sentencias C-1153 de 2005 y C-671 de 2015; y que (ii) existe -y permanece- una línea consolidada según la cual una ley ordinaria no puede válidamente incorporar materias de ley estatutaria y, más específicamente, que una ley anual de presupuesto tiene proscrita dicha posibilidad.

216.3. La certeza del contenido estatutario para quienes participaron de la expedición de la Ley 2159 de 2021, además, quedó en evidencia con la discusión que se presentó alrededor de este tema. Así, en esta providencia se transcribieron apartados en los que varios integrantes del Congreso de la República advirtieron la situación, así la como respuesta de otros congresistas y empleados del Estado que, admitiendo tal premisa, solo afirmaron que, por tal motivo, la aprobación del artículo 124 -en algunos momentos 125- se efectuaría por las mayorías calificadas o requeridas para este tipo de normas. Aunado a lo anterior, en los debates realizados no se encuentran *en general* argumentos relacionados con la ausencia de contenido estatutario de la disposición o con la posibilidad de incluir contenidos estatutarios en una ley anual de presupuesto, sino en la conveniencia de levantar la prohibición o en la presunta pérdida de sentido de la Ley 996 de 2005 tras la prohibición de la reelección presidencial, razones estas dos últimas que también han sido confrontadas y rechazadas en acápites previos.

216.4. Sobre el primero de los mencionados argumentos, esto es la *conveniencia* de levantar la prohibición de suscribir convenios interadministrativos entre la Nación y los entes territoriales, es preciso, no obstante, mencionar lo siguiente. La Sala Plena, como ya lo ha mencionado previamente, no desconoce la importancia de una política pública comprometida y decidida con la reactivación de la economía y la generación de empleo, en momentos en los cuales, como consecuencia de la pandemia de la Covid-19, la población en Colombia ha sufrido fuertes y profundos impactos socio-económicos. No obstante, las finalidades estatales constitucionalmente relevantes -como las involucradas en este caso- pierden consideración o nublan su espectro protegido al amparo del ordenamiento jurídico, cuando su realización toma cauces prohibidos por la Constitución o, dicho de otra manera, cuando se soportan en el quebrantamiento de la *supremacía* de la Carta. Admitir lo contrario sería tanto como predicar que el *fin* justifica los *medios*.

216.5. Tampoco contraría el reproche claro y contundente que se predica de la aprobación del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, el hecho de que la modificación a la Ley de garantías electorales haya sido parcial y que, además, incluyera un *control especial* por parte de la Contraloría General de la República sobre los convenios celebrados por virtud de la autorización prevista en el artículo demandado. Esto es así porque, en primer lugar, el sometimiento al procedimiento especial previsto por el Constituyente para las materias estatutarias comprende su “*modificación*” y, por tanto, por amplio o estrecho que sea su alcance, un contenido estatutario solo puede *modificarse* por un enunciado con el mismo estatus. En segundo lugar, cada una de las medidas previstas por el Legislador estatutario para la garantía de la *transparencia* y el

equilibrio en las elecciones juega un papel fundamental dentro de la comprensión sistemática o la racionalidad interna de dicho entramado, por lo cual su desarticulación o desmonte, así no sea integral, impacta los cometidos estatales pretendidos con la expedición de la Ley 996 de 2005. Y, tercero, en razón a que el control *especial* a cargo de la Contraloría General de la República, “*en el marco de sus competencias constitucionales y legales*”, no solo es una función que, con independencia de esta norma, debe adelantarse sobre las actuaciones que comprometan recursos públicos, sino que es una medida que no tiene la virtualidad de reemplazar una garantía estatutaria en las condiciones ya varias veces referida.

216.6. En conclusión, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en atención a la discusión que se adelantó al aprobar el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, existía *evidencia razonable previa -o notoriedad-* de que la modificación parcial promovida a la Ley de garantías electorales no estaba autorizada a través de una ley anual de presupuesto.

217. Por lo expuesto, la Sala encuentra que en este caso la *transgresión constitucional* fue *grave* y que existía *evidencia razonable previa -o notoriedad-* sobre la misma, con lo cual están acreditados estos elementos esenciales para la adopción de una decisión de inexequibilidad con efectos retroactivos. Resta valorar el impacto de un fallo en tal sentido.

218. Para adelantar este estudio es importante advertir que la aplicación de la disposición demandada involucra dos momentos diferenciables pero ligados estrechamente. El primero, se refiere a la celebración del convenio interadministrativo entre la Nación y el ente territorial, por virtud de la permisión prevista en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, para ejecutar programas y proyectos correspondientes al presupuesto general de la nación. El segundo, tiene que ver con la ejecución de los recursos objeto del convenio, directamente por el ente territorial o por un *tercero*, en los términos del instrumento inicial. Esta última relación, por supuesto, debe inscribirse en las vías contractuales previstas en la ley y, en particular, en aquellas permitidas en momentos preelectorales en los que rigen las prohibiciones establecidas en la Ley 996 de 2005.

219. Ahora bien, aunque el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 solo reguló la celebración de convenios interadministrativos, en las precisas condiciones allí estipuladas, es claro para la Sala Plena que la inexequibilidad que afecta al primer momento negocial impacta al segundo, esto es, los contratos estatales que de allí derivaron, pues estos últimos tienen sentido solo en la medida en que ejecutan los recursos públicos comprometidos para la satisfacción del objeto del convenio, transferencia inicial que precisamente está prohibida por la ley estatutaria de garantías electorales en el parágrafo del artículo 38.

220. Al amparo de la anterior precisión, el retiro de la norma demandada a partir del momento de su expedición irradia no solamente a los convenios interadministrativos suscritos como consecuencia de la permisión establecida en el enunciado normativo demandado, sino también a los contratos estatales que se suscribieron para la ejecución de los recursos comprometidos en los primeros. El retiro de la norma en estas condiciones, además, permite que la prohibición prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 retorne a su plena vigencia y, por consiguiente, se restituya la *supremacía*

constitucional y cumpla con su finalidad de constituir una garantía para la transparencia y el equilibrio electoral.

221. Por su parte, la Corte Constitucional no desconoce que durante el tiempo en que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 se ha aplicado, se han comprometido recursos públicos importantes. Con el objeto de identificar este alcance, se convocó a la Contraloría General de la República a este trámite constitucional, entidad llamada a realizar una vigilancia *especial* a los convenios interadministrativos suscritos en virtud de lo dispuesto en dicha norma y que, por lo tanto, cuenta detalladamente con información relacionada con los negocios jurídicos que se han llevado a cabo en vigencia de la misma. No obstante, no intervino.²²³

222. Por lo anterior, con miras a evidenciar algunos datos que puedan ser de utilidad para dimensionar el nivel de la contratación estatal, específicamente respecto de convenios interadministrativos en época preelectoral, la Sala dio cuenta de la existencia de, por ejemplo, una coalición entre el sector privado, con la Andi, y el público, con Colombia Compra Eficiente, en la que diario El Tiempo se encargaba de divulgar resultados. Así, en una nota de este último, publicada el 6 de abril de 2022, se indicó que “[s]egún los datos encontrados en la plataforma de Colombia Compra Eficiente, en el primer mes de vigencia de la modificación de la ley de garantías, que empezó a contar desde el pasado 29 de enero, se celebraron 440 contratos por valor de 732.400 millones de pesos con 182 entidades y 346 contratistas. Y para los dos meses de aplicación, que se cumplieron la semana pasada, ya van **689 contratos por valor de 811.770 millones de pesos**. // Hasta el momento, los municipios o ciudades que han realizado un mayor número de contratos han sido Bogotá, seguido de Villavicencio (Meta), Pereira (Risaralda), Bucaramanga (Santander), Manizales (Caldas), Neiva (Huila) y Cali (Valle del Cauca).”. Entre las entidades con mayor número de contratos suscritos aparece, por ejemplo, el Ministerio del Interior.²²⁴

223. Ahora bien, en el portal de Colombia Compra Eficiente, Contratos y Convenios Interadministrativos,²²⁵ clasificando los datos por orden del contratante: nacional y orden del contratado: territorial, entre el 16 de noviembre de 2021 y el 22 de abril de 2022, se registró una contratación por 3,54 billones de pesos, en la que, primero el Instituto Nacional de Vías (con 2,83 billones), y luego el Ministerio del Interior (con 0,21 billones), son las entidades con mayor nivel de contratación; mientras que la Gobernación de Caldas es la primera en contratación por proveedores (con 0,53 billones).

224. Estos datos, junto a la justificación dada por el Gobierno nacional y el Congreso de la República al aprobar el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, permiten concluir que los recursos comprometidos en la suscripción de convenios interadministrativos son evidentemente considerables. Aunado a lo anterior, según lo indicado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención dentro de este trámite, no puede perderse de vista que parte

²²³ En atención al trámite de urgencia nacional que fue impartido sobre este proceso acumulado, según lo establecido en el Auto 123 del 10 de febrero de 2022, la Corte Constitucional no insistió en requerir dicha intervención con el objeto de dar celeridad a la decisión del presente asunto.

²²⁴ <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6MjQB9DfqKYJ:https://www.eltiempo.com/economia/sectores/ley-de-garantias-entidades-que-mas-contratos-han-suscrito-662806+&cd=11&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>.

²²⁵ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNDMyNGVINTgtMDFkZS00NGRhLWEyYWtMGWwMmMyZjA5MDE2IiwidCI6IjdiMDkwNDFlTl0NTeNDikMC04Y2IxLTc5ZDVIM2Q4YzFiZSIslmMiOjR9>.

importante del gasto público se materializa a través de los gobiernos locales y, dentro de este, es posible precaver que su destinación en algunos eventos esté dirigida a la atención de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda de población en situación de vulnerabilidad.

225. Al tenor de lo dicho, algunos aspectos deben ser abordados de manera particular. Una decisión de inexequibilidad con efectos *retroactivos* (i) alterará proyectos o programas que, aunque iniciaron, no se encuentran aún terminados, lo que podría generar un resultado adverso respecto a la protección del *patrimonio público*; y, (ii) repercutirá en situaciones de terceros, en concreto, de quienes suscribieron contratos estatales para ejecutar los recursos comprometidos en los convenios interadministrativos. Para la Sala Plena, sin embargo, estos supuestos no inhiben la adopción de un fallo con el efecto que viene estudiándose.

225.1. Respecto al primer evento, la Corte Constitucional enfatiza que será responsabilidad de las autoridades estatales suscriptoras del convenio, en el marco de sus competencias, evitar una afectación mayor de los intereses públicos, así como también es misión constitucional y legal de los entes de control, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, vigilar la actuación de las mismas, de cara a que se satisfagan las finalidades estatales involucradas y evitar lesiones al patrimonio público.

225.2. Y, en cuanto al segundo, debe indicarse que en el contexto propio del juicio abstracto de constitucionalidad no es dable ingresar en el análisis de asuntos particulares sino que corresponde fijar el alcance de una decisión que con efectos *erga omnes* garantice la *supremacía constitucional*, en un caso en el que la violación a la Carta fue *flagrante* y, además, era *previsible* por las razones aquí explicadas. Lo anterior se afirma con independencia de las acciones que, quienes así lo consideren, puedan interponerse contra funcionarios estatales o incluso contra el Legislador, por el hecho imputable a él.

226. Contrario a lo dicho previamente, un tercer evento debe ser analizado con mayor detalle. Para la Sala, un fallo modulado en sus efectos temporales sí podría comprometer intensamente los derechos de población en situación de vulnerabilidad. Así, es previsible que algunos de los convenios suscritos a partir de la permisión prevista en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 hayan tenido por objeto la destinación de recursos para la garantía de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda. En estos escenarios, la consecuencia de este pronunciamiento sobrepasa los dos supuestos antes mencionados e interfiere en la situación actual de grupos de personas completamente ajenas a la aplicación de la norma cuestionada, cuya garantía de derechos fundamentales constituye también un imperativo constitucional.

227. Bajo este presupuesto, la necesidad de reestablecer el orden constitucional y de “*sancionar una violación flagrante y deliberada de la Constitución*” debe ser ponderada y armonizada con el déficit de protección de derechos de dicha población vulnerable, con miras a fijar, como más adelante se precisará, una regla de excepción que permita continuar con la ejecución de recursos dirigidos exclusiva y estrictamente a la finalidad mencionada: la atención de necesidades

básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

228. Finalmente, cuarto y último aspecto, es previsible que durante el tiempo que ha permanecido en el ordenamiento jurídico el artículo 124 de la Ley 2150 de 2021 sin un control judicial constitucional efectivo, el contenido obligacional de algunos convenios interadministrativos se haya *ejecutado completamente*, expresión que en este escenario debe entenderse como la realización plena del objeto contractual a través -usualmente- del contrato estatal subsiguiente a la suscripción del primero. Si esto es así, esto es, si el programa o proyecto ya se materializó, una orden en el sentido de terminar la relación y/o liquidarla cuando esto ya ocurrió, no sería procedente. Por lo tanto, la Corte Constitucional no impartirá orden alguna sobre estas situaciones, porque, pese a la inconstitucionalidad de su origen, desde el punto de vista de los efectos las considera una situación *consumada*.

229. Por supuesto, en este último caso, la decisión de la Corte Constitucional sobre ese tipo de convenios no inhibe las acciones o medios que puedan interponerse como consecuencia de una presunta responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa derivada del uso indebido de la contratación estatal durante la vigencia de la norma cuestionada.

230. A partir de las consideraciones realizadas, está plenamente justificado proferir una decisión de *inexequibilidad* con *efectos retroactivos*, lo que significa que la incompatibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 con la Constitución se declarará desde el momento mismo de su expedición, bajo las siguientes reglas:

1. Sobre los convenios interadministrativos suscritos por virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, *cuyo objeto se haya ejecutado completamente* al momento de *informar esta decisión* mediante el comunicado oficial, pese a que se fundaron en una disposición claramente inconstitucional, no se impartirá orden alguna, como consecuencia de la *inexequibilidad* aquí declarada, en la medida en que desde el punto de vista de los efectos constituyen una situación consumada.

2. A partir del *comunicado oficial de esta decisión* no es posible suscribir convenios interadministrativos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por lo cual, aquellos trámites que se encuentran en curso deberán terminarse inmediatamente para impedir su perfeccionamiento.

3. Los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, que *a la fecha del comunicado oficial de la presente decisión*, no se hayan *ejecutado completamente*, deberán terminarse y liquidarse inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar.

Los contratos estatales financiados con fundamento en los convenios interadministrativos anteriores se terminarán y liquidarán a partir de esta misma fecha.

Se exceptúan de esta regla, los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

4. Las reglas aquí establecidas se aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa que pueda derivarse por el uso indebido de la contratación estatal durante la vigencia del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

Síntesis de la decisión

231. La Sala Plena se ocupó de las veintiocho (28) demandas de inconstitucionalidad presentadas por el ciudadano Roy Leonardo Barreras Montealegre y otros contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria²²⁶ y del principio de unidad de materia.²²⁷

232. Al analizar de fondo el primer cargo, la Sala Plena indicó que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene contenido estatutario por virtud de lo dispuesto en los artículos 127 y 152, literal f), de la Constitución, al establecer una prohibición aplicable *exclusivamente* en época electoral a algunos empleados del Estado del orden territorial, con el objetivo claro de garantizar el ejercicio *equitativo y transparente* de la democracia representativa, pilar fundamental de nuestra Constitución. Se precisó, además, que su comprensión debe partir de identificar que el escenario en el que se inscribe tiene una relación directa con la garantía de las reglas del juego democrático, lo que incluye por supuesto la imparcialidad necesaria para proteger que electores y elegidos encuentran las precondiciones necesarias para unas elecciones libres e iguales. La Corte Constitucional destacó también que esta naturaleza del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 ya había sido reconocida en las sentencias C-1153 de 2005²²⁸ y C-671 de 2015.²²⁹

233. A continuación, la Corte Constitucional valoró cuál fue el alcance de la modificación que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 tuvo sobre el párrafo, evidenciándose que fue *parcial y temporal*. Lo primero porque, respecto del enunciado previsto en la Ley de garantías electorales, la habilitación para suscribir convenios interadministrativos que comprometieran recursos públicos se realizó solo respecto de las entidades territoriales y de objetos contractuales que tuvieran como propósito ejecutar programas o proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. En cuanto a lo segundo, se destacó que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no tiene la potencialidad de suspender, para otros procesos electorales diferentes a los programados para este año, la prohibición de celebrar los referidos convenios.

234. Una vez identificado lo anterior y considerados algunos aspectos fundamentales del procedimiento legislativo que dio lugar a la expedición del artículo 124 cuestionado, la Corporación destacó que en este asunto se desconoció la regla según la cual una ley estatutaria no puede ser *modificada* por una ley con un estatus y trámite normativo diferente. En concreto, y

²²⁶ Todas las demandas admitidas invocaron este cargo.

²²⁷ Nueve (9) de las veintiocho (28) demandas admitidas, presentaron este cargo. Ver el Anexo No. 1 de la presente providencia.

²²⁸ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería.

²²⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos.

siguiendo la regla inicialmente estructurada en la Sentencia C-515 de 2004,²³⁰ precisó que una ley estatutaria no podía ser modificada por una ley anual de presupuesto, cuyo contenido y trámite se encuentra detallado por la Constitución, en los artículos 345 y siguientes, y por las disposiciones orgánicas.

235. Esta violación material competencial implicó el desconocimiento de los principios que subyacen a dicha configuración. Para la Corte, la actuación del Congreso de la República promovió la elusión del control de constitucionalidad automático, previo, jurisdiccional, integral y definitivo que corresponde a este Tribunal. En este sentido, a partir del engranaje institucional existente en nuestra Constitución, así como el Congreso de la República se considera el foro representativo por excelencia, la Corte Constitucional cumple la misión de asegurar los mínimos constitucionales fijados como límites y vínculos en la norma de normas. Por esta razón, el control de constitucionalidad a cargo de este tribunal sobre los proyectos de ley estatutaria -que crean, *modifican* o derogan dichos contenidos- no es una garantía de la que puedan prescindir los demás órganos del poder público que intervienen en su formación. Este obedece al lugar que ocupan, arriba de las leyes y muy cerca de la Constitución misma; y a la misión esencial de este tribunal, de salvaguardar la integridad y la supremacía de los mandatos superiores del pacto constitucional. Es una manifestación del sistema de frenos y contrapesos, y, al igual que las mayorías especiales, un mecanismo para preservar los derechos de las minorías, personas y colectivos de especial protección constitucional.

236. Aunado a lo anterior, la Corporación rechazó que se pretendiera justificar el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria argumentando suspensiones temporales y/o parciales, en la medida en que por esta vía podría estarse permitiendo que tras una secuencia de leyes ordinarias o, como en este caso, de leyes anuales de presupuesto dichos estatutos que obedecen a una comprensión de sistema e integralidad se descompongan silenciosamente. En esta misma dirección indicó que una de las características fundamentales de las leyes estatutarias es la estabilidad y que su sentido en el marco de leyes de garantías electorales obedece al respeto mismo por la democracia representativa, por lo cual, alterar las reglas de juego en época preelectoral es sumamente lesivo de la Constitución.

237. Por lo anterior, en síntesis, la Corte Constitucional concluyó que al expedirse el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 se configuró el primer vicio invocado por los demandantes, esto es, el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y el consecuente quebrantamiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

238. Igualmente, respecto del segundo cargo, se verificó que la inclusión del artículo 124 en la Ley 2150 de 2021 desconoció el principio de unidad de materia, a partir de la aplicación del test de análisis construido por la Corte para asuntos como el presente. Así, reiteró que cuando se analiza este mandato en el marco de una ley anual de presupuesto se precisa abordar el estudio de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática; junto a tres criterios adicionales: (i) temporalidad, (ii) conexión temática presupuestal y (iii) finalidad presupuestal. Adicionalmente, se indicó que, dado que el contenido de la ley anual de presupuesto se encuentra regulado de manera precisa por la Constitución y las

²³⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

disposiciones orgánicas aplicables, la inclusión de una norma en la misma debe inscribirse en uno cualquiera de los siguientes componentes (i) presupuesto de rentas, (ii) presupuesto de gastos y apropiaciones, y (iii) disposiciones generales, estas últimas llamadas a “*asegurar la correcta ejecución del Presupuesto*”.

239. Bajo este esquema, se indicó que no se satisfizo ninguno de los anteriores criterios. En particular, se evidenció una violación al principio de *temporalidad*, dado que el artículo 124 indicó, sin justificación, que se aplicaría desde su publicación y durante la vigencia 2022, esto es, que excedió la vigencia anual estipulada en los artículos 11.c) y 14 del Decreto 111 de 1996, y cobijó parte de la previa, la del 2021. Por este motivo, se destacó que los convenios suscritos durante el 2021 que comprometieron recursos de dicha vigencia, además de los problemas de constitucionalidad analizados en esta providencia, incurrieron en violación de tales disposiciones orgánicas. Aunado a ello, se advirtió que esta disposición no tenía el sentido instrumental presupuestal propio de las normas generales, por lo cual, tras todo el análisis detallado, se concluyó que el cargo también debía prosperar.

240. En atención a la flagrante violación acaecida en este caso y a las repercusiones de ello para las reglas del juego democrático, la Corte Constitucional consideró imprescindible, en virtud del *principio de supremacía constitucional*, adoptar una decisión de inexequibilidad con efectos retroactivos. Para el efecto tuvo en cuenta de manera principal la gravedad de la afectación a los principios constitucionales, así como la evidencia razonable previa sobre el vicio invocado. Respecto a la gravedad, es importante destacar que con una regla de tan corta vigencia, la gravedad de la *elusión* del control de constitucionalidad era mucho más intensa; y, en cuando a la evidencia de la lesión, se enfatizó en que en este caso en el Congreso de la República existió una discusión amplia y aceptación sobre el contenido estatutario que se estaba modificando. Por estas razones, es lógico que la declaración que en esta providencia se realizará impacta de manera definitiva los convenios administrativos suscritos ya por las entidades, a partir de las reglas ampliamente explicadas y justificadas por la Sala, así como los contratos estatales suscritos para ejecutar los recursos comprometidos en los primeros.

241. No obstante, al analizar las *consecuencias* que esta decisión traería en algunos escenarios particulares, se advirtió que la necesidad de reestablecer el orden constitucional y de “*sancionar una violación flagrante y deliberada de la Constitución*” debía ser ponderada y armonizada con el déficit de protección de derechos de la población vulnerable, con miras a fijar una regla de excepción que permitiera continuar con la ejecución de recursos dirigidos exclusiva y estrictamente a la atención de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero. Declarar la *inexequibilidad* del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or 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”, con efectos retroactivos, a partir de su expedición.

Segundo. Como consecuencia de esta declaración, se deberán aplicar las siguientes reglas:

1. Sobre los convenios interadministrativos suscritos por virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, *cuyo objeto se haya ejecutado completamente* al momento de *informar esta decisión* mediante el comunicado oficial,²³¹ pese a que se fundaron en una disposición claramente inconstitucional, no se impartirá orden alguna, como consecuencia de la inexequibilidad aquí declarada, en la medida en que desde el punto de vista de los efectos constituyen una situación consumada, de conformidad con los fundamentos de esta sentencia.

2. A partir del *comunicado oficial de esta decisión*²³² no es posible suscribir convenios interadministrativos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por lo cual, aquellos trámites que se encuentran en curso deberán terminarse inmediatamente para impedir su perfeccionamiento.

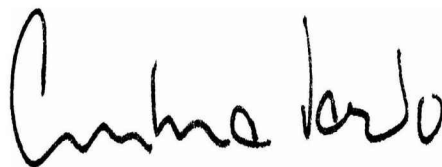
3. Los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, que *a la fecha del comunicado oficial de la presente decisión*, no se hayan *ejecutado completamente*, deberán terminarse y liquidarse inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar.

Los contratos estatales financiados con fundamento en los convenios interadministrativos anteriores se terminarán y liquidarán a partir de esta misma fecha.

Se exceptúan de esta regla, los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

4. Las reglas aquí establecidas se aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa que pueda derivarse por el uso indebido de la contratación estatal durante la vigencia del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta
Con salvamento parcial de voto



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

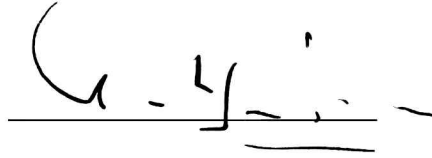
²³¹ Publicado en la página web www.corteconstitucional.gov.co.

²³² *Ibidem*.



Magistrada

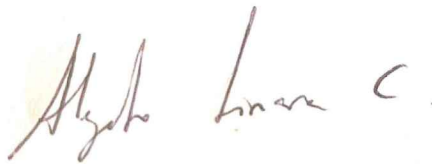
Aclaración de voto y salvamento parcial de voto



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Salvamento parcial de voto y aclaración de voto



ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración y salvamento parcial de voto



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial y aclaración de voto



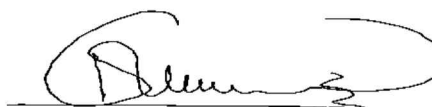
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0c1b3c302cfbdeb7e3a5d57e71fad53bcafdfa758918eb2705a98f0168824564**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>