

Sentencia C-153/22

Referencia: expedientes: D-14522 (AC)

**Demandas contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or la cual se decreta el presupe**

Demandantes:

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

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger, Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes C 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 asig 2159 de 2021 al despacho de la Magistrada ponente de esta providencia (D-14522). En la misma fe Edwing Fabián Díaz Plata; D-14525, Álvaro Garro Parra; D-14526, Katherine Miranda Peña; D-14 D-14534, Antonio Eresmid Sanguino Páez y otro D-14537, Luis Fernando Velasco Chaves; D-145 al expediente D-14522 las demandas con los radicados D-14545, Iván Darío Hernández Rodríguez;

2. Por último, en sesión de Sala Plena del 9 de diciembre de 2021, la Corte acumuló al mismo expe 14569, Juan Sebastián Mulford Hernández; D-14570, Laura Valentina Ramos Suárez; D-14571, La Ferney Albarracín Avella; D-14579, Henry Camilo Estupiñán Ballesteros; D-14580, Germán Davic Mile Vanessa González Estupiñán; D-14587, María Paula Alvarado Niño; D-14588, Lina María A Burgos Fajardo; D-14596, Wilmar Santiago Becerra Bernal; D-14597, Inti Raúl Asprilla Reyes; D- inconstitucionalidad para proceder a su calificación inicial.

**3. En atención a lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, la Magistrada sustanc 2159 de 2021, por los cargos de violación de reserva de ley estatutaria y quebrantamiento del documentos que conforman dicho trámite al expediente D-14573 (ii) inadmitir el cargo que p accionantes cuyas demandas se inadmitieron, total o parcialmente, por no acreditar su condic artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.**

4. También dispuso el decreto de pruebas relevantes, por lo cual ordenó requerir a los presidentes d las gacetas del Congreso que contienen los antecedentes legislativos de la Ley 2159 de 2021, las ce 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 fir Procuradora General de la Nación por el lapso de 30 días para la rendición de concepto en lo que cualquier ciudadano y ciudadana la impugnara o defendiera; (iii) comunicar la iniciación del Departamento Administrativo de la Función Pública; e, (iv) invitar a participar a diferent**

6. Posteriormente, mediante el Auto del 31 de enero de 2022 resolvió admitir la subsanación de otr



**15. En el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones: (i) de entidad (conjunta) <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41305> de la Nación - Pública <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41304> que solicitaron d invocados. La Nación -Ministerio del Interior, además, afirmó que las demandas no eran apt**

**16. También allegaron intervención (ii) asociaciones o instituciones gremiales, por parte de la Capitales -Asocapitale<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41315> y gremiales solicitaron declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada.**

17. Mientras Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos se pronunciaron sobre los de economía, promover el empleo y reducir la pobreza luego de la pandemia mediante la celebración c establecer garantías electorales como consecuencia de la aprobación de la figura de la reelección pr

**18. Finalmente, intervinieron (iii) instituciones educativas, en concreto la Universidad del Ro Libre<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41312> la Universidad de Externado<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41314> todas ellas ac 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,

Interviniente	Violación de la reserva de ley estatutaria		
Exq.		Inx.	
Dpto. Admtvo. de la Presidencia y otro	x		(i) Si se comprende que el parágrafo del artículo 38 Constitución porque las comisiones que conocieron c garantizaron mayorías las calificadas; la ley se adoptó que imponga dicha obligación. (ii) No obstante, pued estatutario, dado que no regula integral y sistemáticam
Nación -Ministerio del Interior	x		El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 derechos fundamentales.
Departamento Admtvo de la Función Pública	x		La reforma introducida por el artículo 124 demanda sistemáticamente el derecho a la igualdad electoral.
Asocapitales	x		La Ley 996 de 2005 protegía la igualdad electoral c anterior, la modificación realizada por el artículo 124 e
Federación Nacional de Dptos.	x		La disposición acusada no contiene una regulación Constitución.
Universidad del Rosario		x	El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 es estatutari trámite de reforma previsto en el artículo 153 superior
Universidad Libre		x	Se desconoce la reserva de ley estatutaria porque la igualdad.
Universidad Externado		x	Se desconoce la reserva de ley estatutaria por afectar, de la Constitución.

Universidad de Cartagena		x	Se desconoce la reserva de ley estatutaria, cuya con electoral.
Federación Colombiana de Municipios	No se pronuncia específicamente s		

20. Fuera del término de traslado, según el informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional 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 Ley 2159 de 2021. En su opinión, esta decisión debe seguir “las reglas ordinarias sobre los efectos de la 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 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 la Corte Constitucional para que declare la nulidad de la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”**

**Esta disposición, con el propósito de reactivar la economía y generar empleo en las regiones, establece la vigencia de los convenios interadministrativos “para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Plan de Desarrollo 2022-2025”**

**24. En el segundo inciso, expresamente, se agregó que “[l]a presente disposición modifica único párrafo único consagra un control “especial” por la Contraloría General de la Nación a los municipios, en la forma en que se ejercerá dicho control especial**

**25. Con este tenor literal, los y las accionantes presentan dos (2) cargos de inconstitucionalidad: (i) la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022”, violación a la reserva de ley estatutaria y (ii) la violación al examen de la Sala Plena se dividirá en dos apartados. Cada apartado corresponderá al estudio de los cargos de los accionantes, y los argumentos expuestos al respecto por los intervinientes, (ii) la formulación jurídica planteado.**

**26. Antes de iniciar el plan propuesto, sin embargo, es necesario precisar el siguiente asunto. El estudio de fondo por parte de esta Corporación. Verificado el escrito se evidencia que (i) en un primer semestre de 2020 (15,9%) y 2021 (13,7%), así como el margen de pobreza monetaria, concluyendo que “la salud, de infraestructura, de servicios públicos. Estimulando la economía de las regiones mediante cada uno de ellos, indicó que no se verifican oposiciones reales a la Carta, “sino por el contrario”**

**27. Así, tras citar los requisitos de aptitud de los cargos de inconstitucionalidad que ha precisado la particular interpretación que los demandantes hace[n] de la norma demandada y de su no inconstitucional, porque no se trata de un asunto de constitucionalidad sino de una particular l**

28. Al respecto, observa la Corte Constitucional que el escrito allegado por la Nación -Ministerio de Hacienda- por esta Corporación tras una valoración del Despacho sustanciador en la etapa inicial que, si bien fueron formulados, dando cuenta del porqué, contrario a las acusaciones presentadas, el artículo demandado es el artículo 124 del presupuesto anual de presupuesto. Pese a lo anterior, la Sala Plena procederá a referir las razones principales de

**29. Las demandas admitidas expusieron (i) de manera comprensible los dos cargos, presentando una fundamentación normativa dada a los enunciados que integran el artículo 124 demandado es razonable y derivada de la ley, y, a partir de la determinación de su contenido sustancial, motivar luego el cargo de unidad de**

**30. Adicionalmente, las demandas (iii) fijan los parámetros constitucionales que sustentan los contenidos estatutarios, previsto en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, indicando la referida normativa sobre garantías electorales. Junto a esta manifestación, señalan que los trámites de tramitación en comisiones primeras de las dos cámaras. Por su parte, respecto al reproche por el artículo 124 cuestionado es ajeno a la ley de la que hace parte. En este sentido, los cargos cumplieron con**

**31. A partir de los argumentos centrales expuestos por los y las accionantes de las demandas (ii) de pertinencia; y (v) generan una mínima duda sobre la constitucionalidad del artículo 124 de la Ley 996 de 2005, 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 se derivó la siguiente providencia.

**33. Primero. Las leyes estatutarias deben ser modificadas por normas de igual categoría, cuando se trata de un artículo de naturaleza estatutaria a través de una ley anual de presupuesto que por su trámite legislativo debe definirse por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que 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 mayoría para la aprobación del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 se desconocieron las mayorías requeridas establecidas en el artículo 153 superior.**

**35. Tercero. Desconocimiento de las competencias de las comisiones primeras constitucionales (artículo 2 de la Ley 3 de 1992) Manifestaron que, al modificar una ley estatutaria mediante la ley anual de presupuesto, la Cámara de Representantes para intervenir y tramitar leyes estatutarias, de conformidad con**

**36. Cuarto. Se pretermitió el control previo por parte de la Corte Constitucional sobre la disposición de las demandas explicaron que al no modificarse el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 mediante una ley estatutaria, se procedió al control de que trata el artículo 241.8 de la Constitución. En consecuencia, compete adelantar a la Corte Constitucional.**

**37. Quinto. En la ley anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones no pueden incluirse disposiciones que violen el sólido precedente jurisprudencial que ha decantado la imposibilidad de incluir en leyes anuales disposiciones que violen el artículo 124 del presupuesto general de la nación por la violación**

**38. Sexto. Desconocimiento del principio democrático por insuficiencia en el debate estatutario democrático por insuficiencia en el debate, pese a que un escenario deliberativo robusto en de algunos de los integrantes solo se les dieron dos (2) minutos para presentar argumentos de op**

### **2.1.2. Intervenciones a favor de la exequibilidad**

39. El Departamento Administrativo de la Presidencia y la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito tiene carácter estatutario, caso en el cual no se configuró ningún vicio de procedimiento; y la segun

**40. En el primer caso, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la inclusión de temas s excepcional, solo aquellos asuntos con carácter estatutario deben ser sometidos a dicho trámite aprobación de la norma se efectuó en una sola legislatura, (iii) en estos casos el ordenamiento incluyan normas de carácter estatutario. Sin embargo, advirtieron que mediante el ejercicio de ley fue tramitado por las comisiones constitucionales competentes, las comisiones de asuntos de especialidad (párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992)**

**41. En el segundo supuesto, entonces, si la norma acusada no tiene carácter estatutario, su trámite exige cuando se trata de regular el núcleo esencial de un derecho o deber fundamental y se trata precepto solo guarda una relación indirecta con temas estatutarios. Según los intervinientes la integral el contenido esencial de la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de excepción temporal contemplada en el inciso 2 del artículo 124 no afecta las materias sujetas a candidatos a la Presidencia.**

**42. A juicio de los intervinientes, permitir la celebración de convenios interadministrativos para dentro del núcleo esencial objeto de la ley de garantías por cuanto (i) no se altera la igualdad amplia o modifica disposiciones legales que permiten la participación en política de ciertos sectores abstracto que la disposición normativa acusada será mal utilizada para generar actos de corrupción especial en cabeza de la Contraloría establecido en el precepto acusado, y la existencia de con**

43. Finalmente señalaron que, una vez eliminada la posibilidad constitucional de la reelección, pierdes 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 estatutario por no tener contenido estatutario, al no regular aspectos estructurales de los derechos fundamentales

**45. El Departamento Administrativo de la Función Pública consideró que el artículo 124 de la Constitución 152 de la Constitución Política”. Afirmó que la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de derecho a la igualdad electoral, ni contiene disposiciones esenciales que permitan, limiten o p**

46. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales indicó que la Ley 996 de 2005 sustentó la exigencia de reserva estatutaria para las normas contempladas en esta ley. Además, con el párrafo 38 de la Ley 996 de 2005, no debía someterse al trámite estatutario por cuanto no se r

**47. La Federación Nacional de Departamentos afirmó que no se vulnera la reserva de ley estatutaria 152 superior. A su juicio, el demandante pretende que se aplique “una interpretación extensiva demostrara que la modificación normativa afecta la igualdad electoral en temas como la part**

### **2.1.3. Intervenciones a favor de la inexecutable**

48. Para el Ministerio Público el párrafo 38 de la Ley 996 de 2005 es una norma estatutaria, en tanto cuyas materias fueron desarrolladas por la Ley 996 de 2005. En concreto, precisó que el artículo

otros, el supuesto de la suscripción de convenios interadministrativos que ejecuten recursos p  
presidencial mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, puesto que se trata de una regulación q  
elegir al Jefe de Estado.” (Destacado fuera de texto). Aunado a lo anterior, advirtió que la cor

**49. Precisó que si lo anterior es así, dado que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 modificó l  
mandatos constitucionales de modificar una norma estatutaria por medio de una ley de presu  
norma de contenido estatutario en una ley ordinaria, pero, indicó, a la fecha “no se ha pronu  
obstante, señaló que la Corte Constitucional sí ha precisado que no es posible incluir en una l  
desconoció dicha prohibición:**

“Ahora bien, la referida imposibilidad de que una norma contenida en una ley de presupuesto pued  
legislador carezca de razonabilidad examinar el respecto del principio de unidad de materia. Ello, e  
desconocimiento de la mencionada limitación.”

**50. Por lo expuesto, el Ministerio Público solicitó declarar la inexecutable de la norma den**

**51. La Universidad del Rosario consideró que se configura un vicio insubsanable de inconstit  
fue aprobada como ley ordinaria, (ii) la norma demandada modifica el inciso primero del par  
conforme al trámite establecido en el artículo 153 superior. Solicitó que, como consecuencia d  
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  
en el derecho de participación democrática en condiciones de igualdad, para garantizar que las cam

53. La Universidad Externado, a través de la Directora del Centro de Estudios Fiscales, indicó que  
reglamenta la elección del Presidente de la República (Art. 152 literal f de la CP), que requiere un t  
contratación pública en época de elecciones, y su estrecha relación con el principio democrático, la  
la ausencia de este requisito vulnera la Constitución.

54. La Universidad de Cartagena, mediante profesores de la facultad de Derecho, apoyan la petició  
artículo 152 de la Constitución debe ser sometido a trámite estatutario y al criterio de reserva meno  
contrario a la Constitución por tratarse de garantías sobre la igualdad electoral.

## 2.2. Problema jurídico

**55. De conformidad con lo planteado por los demandantes, corresponde a la Sala determinar  
cualificado previsto en los artículos 152 y 153 de la Constitución, porque se modificó parcial y  
superior y reguló, entre otros asuntos, garantías a la oposición, participación en política de se  
plan de trabajo propuesto, el segundo apartado se ocupará del segundo problema jurídico re**

## 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 determin  
constitucional y social de derecho, pues “materializan una prolongación de la Constitución”**

Dicha valoración, con el consecuente reconocimiento de un estatus privilegiado en el sistema

**57. En este sentido, la cercanía que las leyes estatutarias predicen de la Constitución exige do  
esta dirección, el Constituyente prescribió en el artículo 153 superior la necesidad de que su a  
democrático amplio y participativo; (ii) por mayorías absolutas, garantizando así la exclusión**

que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para proferir decretos con fuerza de ley sobre

58. Finalmente, como requisito particular sobre este tipo de normas, la Constitución previó (i) que entra en vigencia con un estatus cualificado en el ordenamiento se haya sometido antes a hacerlo, ostente una estabilidad superior, brindando así seguridad jurídica

59. Que el control sea automático garantiza que ningún otro órgano del poder público intente proyecto de acto normativo si el Congreso evade esta obligación (Art. 39 del Decreto 2067 de conforme a lo dispuesto en los artículos 113, 116 y 241 de la Constitución, sigue siendo juicio examen judicial, evitando así que un contenido estatutario entre en vigor antes de que este Tribunal Política, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación” materializándose el principio de cosa juzgada constitucional absoluta

60. A la intervención de la Corte Constitucional en la configuración de las leyes estatutarias, a partir del principio de separación funcional del ejercicio del poder, acompañado de los mandatos involucra la intervención judicial del Tribunal, como guardián de la supremacía e integridad control previo ante esta Corporación evidencia la irradiación del principio participativo en el sean escuchadas, alrededor de la constitucionalidad de normas que, como se ha venido sosteniendo presunción de validez -que acompaña a todas las leyes que se someten en general a un control

61. A partir de lo anterior, por lo tanto, para que un proyecto legislativo se convierta en ley es a los trámites especiales, un proyecto; (ii) que la Corte Constitucional, en su condición de guardián control se garantice la oportunidad para que la ciudadanía y el Ministerio Público intervenga

62. Por su parte, el control de constitucionalidad que de manera excepcional se prevé para materia principios constitucionales esenciales para nuestra organización estatal, como los de supremacía mayor relevancia para la existencia misma del Estado configurado por el Constituyente de 19

### 2.3.2. Identificación de contenidos estatutarios. Reiteración de jurisprudencia

63. La tensión democrática alrededor del procedimiento cualificado exigido para la aprobación previstas en el artículo 152 de la Constitución, son estatutarios, con miras a no saturar por esas las leyes. Sin ánimo exhaustivo, a continuación, se mencionará el alcance que se ha fijado por

64. Acudiendo a un criterio restrictivo, la Corte ha considerado que la regulación estatutaria complementarlos, pero no configurar “en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado [a] del Legislador ordinario. Por este motivo, además, la aplicación de esta reserva es excepcional

65. En la Sentencia C-646 de 2000 la Corte recogió los criterios que hasta ese momento permitieron por objeto directo desarrollar un derecho fundamental y que esta sea integral, completa y sistemática estructurales; y (iii) regule de manera integral un mecanismo de protección constitucional ne

“19. En conclusión, las leyes expedidas por el Congreso de la República en su mayoría, se relacionan dentro del Estado Social de Derecho. Sin embargo, no todas las leyes que tengan estos contenidos control constitucional ha establecido con claridad unos requisitos necesarios que deben estudiarse al momento afectación al núcleo esencial del derecho fundamental objeto de regulación, así como, si se pretend

66. En cuanto al literal b), administración de justicia, la Corte ha sostenido que el criterio de sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes casos restricción amplia a la competencia del Legislador ordinario, quien, entre otras atribuciones,

disposiciones que por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; o (iii) desarrollan aspectos deben seguir el trámite de una norma estatutaria.”

67. Por su parte, para la determinación del contenido estatutario del estatuto de la oposición concluyendo, en la Sentencia C-018 de 2018 que esta reserva comprende (i) los asuntos relacionados con las organizaciones que toman esa decisión, y (iii) los “aspectos estrechamente relacionados con es

68. Dentro del mismo literal, el c), la materia objeto de regulación bajo la etiqueta de función contenido respecto del desarrollo de los derechos al voto y a la participación, y a los recursos en aplicación del principio del efecto útil de las normas superiores y pese a la existencia de las

69. Y, segundo, indicó que “la regulación de la ley estatutaria [en este caso] debe ser mucho más cláusula constitucional propia; (ii) la delimitación jurídica de este campo, no genera un impacto sustantiva importante: su relación inescindible con el principio democrático. En este sentido, partir del principio mayoritario, requiere de precondiciones válidas y legítimas, que funcione que:

“(…) conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por determinantes en la dinámica electoral... Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones es el ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser re

70. Sobre la permanencia mencionada, en la Sentencia C-484 de 199 se indicó que este término administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes esta mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se les brinda a los distintos grupos 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 una ha sido reconocida como una reserva reforzada. En la Sentencia C-616 de 2008, por ejemplo, “tienen efectos determinantes en la dinámica electoral”, como serían las disposiciones que se ( instrumentales

72. De la comprensión de esta Corporación sobre la materia de reserva de ley estatutaria, a p de interpretación que ha prevalecido es el restrictivo, con el objetivo principal de no agotar la configuración normativa que le corresponde a través de trámites ordinarios. No obstante, cuando materia, y, a su turno, los requerimientos constitucionales así lo precisan, se ha admitido la interpretación, lo cierto es que cada supuesto ha dado lugar a reflexiones individuales de cara

### 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, fue radicada en el Congreso de la República debe adelantarse con sujeción estricta a los parámetros por las razones ya indicadas y reiteradas en múltiples oportunidades por esta Corporación, d

74. Ahora bien, pese a la claridad y a la validez de una premisa como la indicada, que materia aplicabilidad, dadas las dificultades asociadas a la delimitación de las materias calificadas con

75. Precisamente, la riqueza de los temas legislativos discutidos por el Congreso de la República de Legislador y en atención a los principios de integralidad y sistematicidad, se opte por la expedición

**76. Primero.** Respecto al trámite que debe dar el Legislador en estos eventos la única interpretación calificada y propio de las leyes estatutarias, y no al ordinario; porque omitir el estatus especial como premisa, en la Sentencia C-018 de 201 se reiteró que “dado que la Constitución no prohíbe que siempre que se hubiere tramitado por el procedimiento que resulta más exigente y guarde un

**77. Segundo.** Aunque inicialmente la Corte estimó que la práctica de incluir disposiciones ordinarias en una ley estatutaria, como se precisó en la Sentencia C-295 de 2000, no genera un vicio de inconstitucionalidad. En tal sentido la Sentencia C-295 de 2000 precisó que “[n]o sobra recordar, que aún en el caso que se pudiese llegar a una incoherencia de las disposiciones pertinentes, pues... es un problema de técnica legislativa

**78. Tercero.** No obstante lo anterior, este Tribunal ha precisado que la integración de normas no varía el estatus ordinario de las disposiciones que regulan materias ordinarias para garantizar su análisis y determinarse sobre qué disposiciones, por ser ordinarias, la reforma y derogación de ellas esté en una ley estatutaria queda automáticamente excluida del ámbito del legislador ordinario

**79.** Así entonces, en los términos y en las condiciones referidos, no cabe duda de que según la Constitución de 1991, por sí mismo un vicio por inconstitucionalidad. Sin embargo, ha dicho que no es válido el supuesto de hecho que se alega y que no es adecuada de la Constitución de 1991. Veamos.

**80.** En la Sentencia C-646 de 2000 se puntualizó que “[l]o que la Constitución requiere es que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto de ley que vaciar las competencias del Congreso de la República en su función de hacer las leyes

**81.** No obstante, como a continuación se precisó en la misma providencia, “[l]o anterior no implica que la habilitación que tiene el Congreso de la República en estos casos, en consecuencia, implique que el Congreso debe expedir una ley especial. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria.” (Destacado fuera de texto). En esta medida, en la elección que el Congreso de la República hace para los contenidos estatutarios.

**82.** En esta dirección, en la providencia C-646 de 2000 la Corte Constitucional fue concluyente en señalar que “[l]os procedimientos constitucionales correspondientes.” (Destacado fuera de texto). En idéntico sentido se ha precisado que “[c]uando se elige el procedimiento legislativo más gravoso que resulte aplicable según las disposiciones constitucionales es necesario que siga el procedimiento propio de las leyes estatutarias.” Finalmente, se ha precisado que “[l]a ley que pretende regular la Administración de Justicia puede contener normas cuya expedición no es

**83.** Finalmente, retomando los eventos antes mencionados y precisando que los supuestos a los que se refiere la ley estatutaria, es posible advertir que (i) cuando un proyecto de ley mixto, integrado por disposiciones ordinarias y estatutarias, es sometido al control previo de constitucionalidad, la Corte Constitucional al momento de realizar el control previo de constitucionalidad. A esta verificación, además, va aparejada la circunstancia de que no existe un vicio de inconstitucionalidad.

**84.** Por su parte, en principio, (ii) no sería posible que un proyecto de ley mixto, que incluya disposiciones ordinarias y estatutarias. Si la materia estatutaria es clara y evidente, el Legislador no tiene una opción de elegir entre expedir una ley ordinaria y una ley estatutaria, sino que debe respetar así todas las reglas de formación legislativa exigidas por el ordenamiento jurídico.

**85.** En este punto debe subrayarse de manera particular que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-018 de 2001, precisó que “[l]a ley que modificó el Presupuesto General de la Nación de 2001, de una disposición incluida en una ley que modificó el Presupuesto General de la Nación

“(…) es importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto único y específico, a saber, regular las múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas leyes de presupuesto. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes

de modificación o adición del presupuesto-, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente del presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema.

86. Esta regla, recogida posteriormente en otras decisiones permite inferir que no puede darse el caso de una ley estatutaria con un trámite detallado y particular estipulado por la Constitución, en los artículos 345 y 346 y si las leyes estatutarias tienen el suyo propio, en los términos de los artículos 151 y 152 superiores. En este sentido, en otros asuntos, el ejercicio por el Presidente de la República de la presentación de objeciones, impacta en la ley estatutaria en una ley anual de presupuesto representa una violación constitucional a varios principios.

**87. Ahora bien, si pese a las reglas antes mencionadas, (iii) se da el evento en el que, ante la posibilidad de producirse que se desconoció la reserva de ley estatutaria, en principio, (iii.1) la Corte Constitucional puede declarar la posible inconstitucionalidad dependerá y se discutirá de la presentación de una demanda ciudadana.**

#### 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 configura la violación invocada. Para su estudio, se abordarán los siguientes acápites: (i) origen de la Ley 996 de 2005; (ii) alcance de la modificación realizada al párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.**

##### 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 2005 tiene como antecedente directo el artículo 38 de la Constitución de 1958; decisión que comportó la modificación de varias disposiciones constitucionales, con lo que se previó la necesidad de que la medida principal estuviera acompañada de una serie de permisos y requisitos, como el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Acto legislativo No. 02 de 2004, Senado de la República.**

“ f) De todas formas, no se puede desconocer que una reelección consecutiva debe ir acompañada de una serie de requisitos y condiciones.”

90. Dentro de las disposiciones objeto de modificación por esta reforma, están los artículos 127 y 128 de la Constitución de 1958, que regulan las actividades de los partidos y los movimientos, y en las controversias políticas, y (ii) cualificó el tipo de ley que debe expedirse para regular la participación en las referidas actividades y controversias políticas, y en el cuadro evidencia estas modificaciones principales:

	Aspecto objeto de regulación
Artículo 127	Prohibición de tomar parte en actividades de partidos y movimientos en controversias políticas (inciso 2)
Tipo de ley que debe expedirse para regular la participación en las referidas actividades y controversias políticas respecto de los empleados a quienes no aplica la prohibición (inciso 3)	

**91. Inicialmente, según la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo, la modificación del artículo 127 de la Constitución de 1958, al mismo tiempo el estatus de empleados del Estado, por un lado, y candidatos, por el otro por un período presidencial sucesivo, podrán participar en actividades de carácter político, participación que, no obstante, la participación en política de empleados del Estado de una manera más amplia fue permitida por la Ley 996 de 2005.**

**92. La discusión fue introducida en la plenaria de la Comisión por el senador Juan Fernando**

**Poder Legislativo en el país, puedan hacer política libremente en los mismos términos en que siguiente objeto “[e]n el inciso segundo del artículo primero suprímase la expresión “y de sus votación, fue aprobada en la misma sesión**

**93. Ahora bien, aunque no se previó en las proposiciones iniciales la sujeción de la participación Antonio Navarro Wolff sostuvo que “no es posible que la participación en política del Presidente público excepto los que no pueden participar en política, por eso al contrario de lo que propo a la Ley Estatutaria del artículo 4º., de este mismo proyecto (...).” Como consecuencia de esta “Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas activi de ese mismo inciso se incluiría la palabra “Estatutaria”. Esta proposición fue aprobada, y di**

**94. Por su parte, en lo relevante, la Sala Plena destaca que la modificación del artículo 152 su aunque sí se preveía la necesidad de expedir una ley estatutaria que se encargara de garantiz disposición superior alguna- preveía que “[m]ediante una ley estatutaria” el Congreso de la E electorales y el derecho de réplica frente a afirmaciones de los funcionarios del Gobierno Nac aprobada frente al artículo 127 de la Carta, entre otros asuntos, se adicionaron temáticas a se de los Servidores Públicos”; aunado a lo anterior, se estimó que esta disposición sería transito**

**95. Posteriormente, en el informe para segundo debate en el Senado de la República los ponen transitorio. Precisaron “[l]a necesidad de disponer de una ley estatutaria para regular el tem: 152 de la Constitución; mientras que, lo atinente a la expedición de la ley estatutaria que cont elecciones que se aproximaban para esa fecha. En los anteriores términos, la propuesta se for**

**“Artículo 4º. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio a (...)**

**f) Un sistema que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la Repúli**

**Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un prc participación en política de servidores públicos, derecho al acceso igualitario a los medios de comu (...).”**

**96. La proposición así presentada fue acogida por la Plenaria del Senado de la República en s aprobado, luego de los ocho debates exigidos, se concluye que la estructura de la disposición s de una ley estatutaria que permitiera que, para las elecciones que se aproximaban, existiera u 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 Con afirmó que no se sustitúan, entre otros ejes identitarios de la Constitución, el régimen polític hizo cargo de las tensiones que la reelección y participación en política de empleados del Esta constitucionales, los límites y las garantías necesarias para mantener en este nuevo escenario**

**98. Bajo este nuevo marco constitucional, se expidió la Ley estatutaria 996 de 24 de noviembr que reúnan los requisitos que determine la ley” y, (ii) entre otras materias, reguló: “[g]arantí electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, d Presidencia de la República.”**

**99. Esta ley está compuesta por tres títulos. El primero, integrado por disposiciones generales temas, el acceso a la financiación estatal previa, la financiación estatal de las campañas presic prohibiciones dirigidas al Presidente de la República y restricciones a la contratación estatal.**

parágrafo fue modificado parcialmente por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, ahora den

100. Al realizar el control previo de constitucionalidad sobre esta normativa, la Corte Constitucional cuyo fortalecimiento y expansión, al lado del principio participativo, constituye un pilar de la adujo que, en síntesis, esta ley es:

“(…) una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisar debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el elecciones en calidad de candidatos, así como quienes acudan a ellas en calidad de electores, a exprese sin obstrucciones de ningún tipo y la decisión del pueblo se vea reflejada en la person

101. Al amparo de esta comprensión, se destacó que el proyecto de ley contenía, (i) en su mayor la participación en política de algunos empleados del Estado y, (ii) en su alcance restringido, l de todos los candidatos, exista o no una aspiración de reelección; concluyendo que “las norma: candidatos ocupa cargo de autoridad, como en aquellas que el presidente es, a su vez, candida:

102. Este alcance, clara y preliminarmente definido, fue nuevamente reiterado al analizar la c regula el marco legal del debate electoral a la presidencia cuando no se pretenda hacer uso de Presidente”, y destacó que este objeto “no excede el espectro jurídico fijado por la Constituci 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 parti artículo 4° del Acto legislativo 02 de 2004.

104. Esta última materia, precisamente, fue delimitada por el Congreso de la República en el política de los servidores públicos”; el artículo 38 prevé “prohibiciones para los servidores pi “actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.”

105. En concreto, en el artículo 38 “se estipularon prohibiciones dirigidas a empleados públic

105.1. En el inciso primero, luego del control realizado por este Tribunal al proyecto de ley, s ejercicio de la actividad política, la Corte Constitucional consideró que la excepción que se ha entender que éstos podían incurrir en tales conductas. Entre las prohibiciones se encuentran de propaganda electoral, y (iii) el despido de funcionarios de carrera, aduciendo razones de b que esta limitante debía operar en todo momento. En el segundo inciso del artículo 38 se cont

105.2. El párrafo, por su parte, contiene (i) prohibiciones; dirigidas a (ii) un grupo de empl estatutaria: gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directo meses anteriores a las elecciones. Entre estas prohibiciones se encuentra la de (iv) no celebrar las que participan como miembros de su junta directiva para reuniones proselitistas, entre ot

106. En el Congreso de la República las prohibiciones del párrafo del artículo 38 se justific promoción de candidatos a elecciones de Presidente, Vicepresidente, Congreso, concejales y a candidatos a las mismas corporaciones...”. Se agregó que su objeto era prever restricciones, ‘

“(…) se prohíbe suscribir convenios interadministrativos, pero el alcalde y el gobernador pueden ej (...).

Le pido a la Plenaria que nos acompañe en esta proposición para que el debate sea por lo menos eq

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, t... 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. Creo que el doctor Soto no tiene razón al afirmar que en el inciso segundo se paraliza la administración... sano que alcaldes y gobernadores se aíslen en su ejercicio de gobierno de cualquier campaña proselitaria (...).

**108. Al analizar la constitucionalidad de fondo del artículo 38 del proyecto de ley, la Corte afirmó que las reformas descentralizadas, durante los cuatro meses previos a las elecciones.” Indicó, en esta dirección, que el artículo 209 superior, en particular, los de moralidad, imparcialidad y eficacia en el cumplimiento de sus deberes.**

**109. Ahora bien, aunque la Corte Constitucional en la providencia mencionada no abordó de fondo los 4 meses anteriores a las elecciones, destacó que “[s]i bien se permite constitucionalmente que los funcionarios públicos ejerzan su cargo durante el periodo de campaña electoral, esto no debe ser una excepción a la regla de que el ejercicio de sus funciones debe ser independiente de cualquier campaña electoral.”**

#### **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 que los funcionarios públicos ejerzan su cargo durante el periodo de campaña electoral, es de contenido estatutario. Ello es así a partir del análisis sobre su génesis y de la comprensión de las razones que motivaron su creación, que había sido materia de decisiones previas, como a continuación se expone.

111. Del trámite legislativo y de la modificación material realizada por el Acto legislativo 02 de 2004.

**112. Primera. Aunque el objeto principal de la reforma constitucional recayó en la posibilidad de que los funcionarios públicos ejerzan su cargo durante el periodo de campaña electoral, la reforma introdujo prohibiciones o limitaciones que hacían incompatible esta propuesta con otras disposiciones de la Constitución que promovió (i) la inclusión de dos materias de reserva de ley estatutaria al texto constitucional, y (ii) la modificación del artículo 152, que blindó en el modificado panorama institucional el ejercicio equitativo y transparente de las funciones públicas.**

**113. Así, el Acto legislativo 02 de 2004 (i) no solo adicionó una materia de reserva de ley estatutaria, sino que, sin impactar este artículo, introdujo una nueva reserva en el artículo 152, que establece que “los asuntos que se desarrollarán a través de una ley estatutaria, por lo cual su ejercicio solo se sujetará a lo indicado en esta Ley”.**

**114. Por su parte, (ii) tras la modificación permanente de la Constitución en los dos aspectos mencionados, el artículo 152, que establece que “los asuntos que se desarrollarán a través de una ley estatutaria, por lo cual su ejercicio solo se sujetará a lo indicado en esta Ley”.**

115. Por estas razones, la Ley 996 de 2004 se ocupa de pluralidad de asuntos, todos ellos encaminados a garantizar el ejercicio equitativo y transparente de las funciones públicas, que ciudadanos y ciudadanas, igualmente, deben ejercer.

**116. Segunda. Para atender el mandato impuesto por el Constituyente, el Congreso de la República modificó el artículo 38 hace parte del Título III, que se denominó “Participación en política de los servidores públicos”, y agregó una materia de reserva estatutaria.**

**116.1. Dentro de un Estado constitucional, social de derecho, organizado como una República, que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales. No obstante, en este escenario no desprovisto de tensiones, la Constitución garantiza la participación de los ciudadanos y ciudadanas en las actividades de los partidos y movimientos, y en las controversias políticas, sin perjuicio de la independencia de las funciones públicas.**

**116.2. La justificación de esta estipulación, ha afirmado la Corte se encuentra en la preservación de la independencia de las funciones públicas, ante la necesidad de evitar el “trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios públicos ejercen en su ejercicio de gobierno de cualquier campaña electoral y el uso indebido o coacción de la posición del empleado del Estado y de los recursos públicos.”**

**116.3.** La restricción mencionada, predicable de quienes se desempeñan en la Rama Judicial, para satisfacer adecuadamente las finalidades constitucionales subyacentes a la prohibición, como esta Corporación precisó que lo que no está permitido es intervenir, de manera activa o pasiva, en la prohibición no impide que, en ejercicio de la aspiración política más básica dirigida a participar en el debate electoral o de la disputa partidista.

**116.4.** Por su parte, aunque el artículo 127 superior permitió excepcionalmente a un grupo de Constituyente de 1991 con ocasión de la reforma introducida por el Acto legislativo 02 de 2000, en consecuencia, constituye un requisito necesario para ello.

**116.5.** Así, aunque el balance entre los derechos y principios comprometidos permitió extender la fórmula que, aunque inusual, se comprende bajo el ideal regulativo de salvaguardar la finalidad de la Constitución, la ley y el reglamento a objetivos que alteren una democracia transparente y equitativa, la ley y el reglamento a objetivos que alteren una democracia transparente y equitativa que se ocupe de esta materia “debe orientarse al menos por tres propósitos a saber: servir al interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos.

**116.6.** Ahora bien, sobre las condiciones de ejercicio a configurarse en la referida ley estatutaria, el cual el empleo no puede ser utilizado para presionar a la ciudadanía a respaldar causas o causas que excedan a los límites que debe respetar”; (iv) sujetar las prohibiciones y sanciones al respeto por el “cumplimiento de los empleados del Estado, en especial lo dispuesto en el artículo 122 y siguientes de la Constitución.

**117.** Dicho lo anterior y retomando el análisis de la Ley 996 de 2005, los artículos 37 a 41 del artículo 39 que preveían expresamente aquello que estaría permitido, en el ejercicio de la política de empleados del Estado que, sin duda, sigue transitando en la excepcionalidad. Al desarrollo de la ley estatutaria posterior desarrolle la materia.” Por esta razón, en las sentencias C-794 de 2011 y C-795 de 2011.

**118.** Lo anterior no quiere decir, no obstante, que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, en época preelectoral y que, por lo tanto, atiende de manera incuestionable a los objetivos que el artículo 38 de la Constitución.

**119.** En efecto, (i) tanto la restricción absoluta de participación como la permisión que se sujetó en particular; proteger la libertad política del elector y de la ciudadanía, evitando interferencias con el interés general. Estos cometidos, a su turno, (ii) fueron los tenidos en cuenta por el legislador en un momento crucial para el juego democrático: el preelectoral. Aunado a lo constitucional, al afirmar que se encaminaba a “garantizar los principios de la función administrativa y la transparencia en un momento crucial para el juego democrático: el preelectoral. Aunado a lo anterior, indicó al analizar una de las prohibiciones del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

**120.** Además de lo anterior, (iv) materialmente es importante hacer notar que la prohibición de que tienen competencia para el manejo de recursos públicos, y opera dentro de una época del Presidente(a) y Vicepresidente(a) de la República, sino la de Congreso de la República y cargos públicos.

**121.** En este contexto normativo, (iv.1) los destinatarios de la medida son empleados del Estado que pueden suscribir convenios interadministrativos. Por supuesto, el que lo puedan hacer no los restringe políticamente, por ejemplo, a organizaciones políticas o eventuales candidatos. No obstante lo que en época preelectoral esta competencia estaría proscrita; no porque se presuma la mala fe de los empleados del Estado.

**122.** En estos términos, (iv.4) aunque el régimen integral que debe contener la ley estatutaria de la Ley 996 de 2005 tiene como fundamento esta cláusula constitucional, en tanto prevé prohibiciones que afectan el ejercicio de la función pública; 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 participación en el escenario de la participación política de quienes estarían habilitados para su ejercicio confidencial.

democrático. Como se mencionó previamente, la democracia representativa no se resuelve en equilibrio y la transparencia.

**124.** Según esto último, en opinión de la Sala Plena la prohibición prevista para los empleados reglados del juego democrático y, en consecuencia, su comprensión se inscribe también en el escopo regular la materia electoral para proteger, por ejemplo, los derechos de la oposición. De otra serie de riesgos que, desde un punto de vista, pudieran incidir en el equilibrio de candidatos y destinación de recursos públicos para evitar un desbalance en el contexto de elecciones, es un

**125.** Finalmente, en cuanto a esta reserva de ley estatutaria, indica la Sala Plena que el nivel de esta Corporación ha aplicado a la interpretación del alcance de los literales previstos en el artículo

**125.1.** Porque, según se expuso en el acápite normativo y jurisprudencial aplicable, no todas las materias objeto de la materia a regular y la afectación de esta intervención en la competencia general y

**125.2.** En dicho marco, aunque la participación en política de los servidores públicos involucra las pautas fijadas por esta Corporación para la comprensión del literal a) del artículo 152 superior que su desarrollo debe ser claro y específico, fijando los “contenidos particulares de tal derecho inconstitucionales disposiciones que, precisamente, no brindaban tal grado de certidumbre, c

**125.3.** En el marco de las prohibiciones, además, es importante que los límites relacionados con la reserva de ley estatutaria, queden determinados en detalle; máxime cuando la prohibición, como ocurre en el artículo 152 superior, entiende la Sala que el ámbito en el que se protegerá la participación debe estar especialmente delimitado. En el ordinario, es lógico que estas también queden expuestas de manera clara y precisa. Así entonces

**125.4.** Adicionalmente, como se ha venido explicando, la participación en política tiene una relación íntima con las reglas del juego democrático. En este sentido, la Sala recuerda que la Ley estatutaria que regula a los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”, y esta prohibición se extiende a todas las elecciones, como las territoriales o en las que se elige al Consejo de las organizaciones políticas condiciones de imparcialidad, evidenciándose, por lo tanto, que la prohibición exige un desarrollo más prolijo y preciso del Legislador, a través del trámite cualificado. Su

**125.5.** Esta interpretación, por su parte, no riñe con el ámbito de competencia del Congreso de la República en materia de participación en política de los servidores públicos no solo constituye un asunto cuyo contenido no es de reserva de ley estatutaria, sino que su interpretación menos restrictiva o, como se ha afirmado respecto de la función electoral, de reserva de ley estatutaria.

**126.** Por lo anterior, la Sala Plena concluye que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, que menciona la reserva de ley estatutaria, no es un asunto que haya sido ajeno para la Sala Plena, por lo cual es inaplicable.

**126.1.** Al momento de realizar el control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que regula la participación de los servidores públicos en política”, citando para el efecto lo dispuesto en el artículo 127 superior que establece que el presidente en la que ninguno de los candidatos ocupa cargo de autoridad, como en aquellas elecciones

**126.2.** En este contexto, en el examen que se realizó por la Corporación en la providencia mencionada, se verificó que se cumplieron con las mayorías exigidas por la Constitución para un asunto con reserva de ley estatutaria. En este sentido, se concluye que

“En sesión plenaria del 14 de junio de 2005, se continuó con la discusión y aprobación del articulado del proyecto de ley estatutaria que regula la participación de los servidores públicos en política, a lo que la Cámara de Representantes si querían que ese proyecto de ley fuera ley de la República, a lo que se procedió con las mayorías establecidas en el artículo 153 de la Constitución Política.”

**126.3.** Aunado a lo anterior y tal como se mencionó en el acápite normativo y jurisprudencial constitucional sobre proyectos de leyes estatutarias, qué asuntos no están sujetos por esta reserva de ley estatutaria.

de 2005 Esto es, en dicha oportunidad no se afirmó algo similar respecto de las materias enur dicho enunciado realizando un estudio que tuvo como presupuesto el mandato del Constituye intención de ofrecer garantías a la democracia representativa, concordante con lo dispuesto e

**126.4. Con todo, no solo en dicha oportunidad la Corte Constitucional reconoció esta condició declaración del Estado de emergencia económica, social y ecológica en algunos municipios de República Bolivariana de Venezuela. El objeto del mismo precisamente, recayó en la posibilic regionales (alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles). Por lo anterior, entre los p geográficamente la vigencia de una disposición contenida en una Ley Estatutaria referente al más adelante se vuelva a este mismo caso, la Corte Constitucional reconoció en el parágrafo c competencias electorales.”**

**127. En conclusión, el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene contenido estatutu electoral a algunos empleados del Estado del orden territorial, con el objetivo claro de garant partir de identificar que el escenario en el que se inscribe tiene una relación directa con la ga precondiciones necesarias para unas elecciones libres e iguales.**

**128. Para la Sala, la especificidad de esta prohibición en el marco de la Ley de garantías no d Corporación ha afirmado que el régimen de participación en política de los empleados del Es reconocido que en cuanto a la determinación de las reglas del juego democrático -como las qu que esta naturaleza del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 ya había sido reconoc**

**2.4.3. Alcance de la modificación promovida por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 al par**

**129. En atención a los reparos formulados por demandantes e intervinientes que compartieron su p 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 fue repartido a las comisiones económicas (terceras y cuartas) del Senado de la República pa**

**131. De conformidad con el mensaje presidencial que acompañó el proyecto de ley existe una y metas generales del proyecto de la ley de presupuesto, entre otros, consisten en la armoniza generar empleo, por el otro; dando cuenta, además, de que, como propósitos centrales, este p políticas de desarrollo social y económico diseñadas para acelerar la creación de empleos, red recuperación productiva, (...) de tal forma que al finalizar el 2022 el país logre reducir la pob**

**132. Pese a que el artículo 124 demandado, que correspondió al 125 durante la mayor parte d debate conjunto Sin realizar una mención expresa, en el acápite de consideraciones generales lo cual consideramos indispensable que las entidades tanto nacionales como territoriales puec de los esfuerzos en las regiones en favor de su recuperación económica y social tan golpeada p**

**133. En el marco del primer debate conjunto, del 22 de septiembre de 2021 <https://www.youtube.co> En síntesis, de un lado, se invocó que esta materia era estatutaria y que, por lo tanto, no podía incor gobernadores, con el objeto principal de lograr la reactivación económica. Además, se indicó que la mayor objeto una vez se prohibió nuevamente la reelección presidencial Por su parte, frente al alcal**

**“los recursos del Estado se bajan a los territorios, o a través del Sistema General de Participaciones inversión que ejecutan las diferentes entidades nacionales y que la única manera de bajarlos al terri licitación pública, es decir, cumpliendo con el principio de selección objetiva (...) y con los pliegos**

**134. En esta instancia del trámite legislativo, la aprobación del artículo 124 -en esta etapa 125- se e**

**134.1. Comisión Cuarta de la Cámara: por el Si: 21 votos, por el No: 1 voto. Indicó la Secretaría**

**134.2. Comisión Tercera de la Cámara: por el Si: 20 votos, por el No: 3 votos. Indicó la Secretaría**

**134.3. Comisión Cuarta de Senado: por el Si: 9 votos, por el No: 3 votos. Indicó el Secretario**

**134.4. Comisión Tercera de Senado: por el Si: 9 votos, por el No: 3 votos. Indicó el Secretario**

135. En el informe positivo de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes sobre los convenios interadministrativos celebrados como consecuencia de esta permisión En la discusión de la unidad de materia <https://www.youtube.com/watch?v=DtFXGyPXNgk&t=18s> y también se verificó

**135.1. Representante José Daniel López** <https://www.youtube.com/watch?v=E4HuQwq3ByI> " "[g] informe de ponencia cómo se va a votar, en el sentido de si debemos entenderlo como un proyecto de ley para el año 2005 que justamente desarrolla de forma integral derechos fundamentales. Si me dijeran que se trata como ley estatutaria, quisiera también que me contarán si este proyecto de ley una vez salga al trámite de las leyes estatutarias. Nosotros acá presidenta juramos defender la Constitución y

**135.2. La Presidenta de la Plenaria, representante Jennifer Arias** " procede a dar respuesta: " votar de manera individual con las mayorías que se van a requerir por la... doctor Juan Manuel Rodríguez, 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** " "[g]racias Presidenta. Celebro la directiva es que este artículo, si no fuera toda la ley, este artículo sí sea enviado para la revisión y quitarle funciones a la Corte Constitucional. Gracias Presidenta."

136. Sometida a consideración la aprobación de este artículo, el siguiente fue el resultado por el Si

137. Finalmente, en la sesión Plenaria del Senado del 19 de octubre de 2021 la discusión alrededor de este artículo el senador Iván Marulanda afirmó:

**"(...) finalmente referirme al artículo que revive estos contratos intergubernamentales que de los cuales la Corte Constitucional la va a declarar inconstitucional, pero quieren pasarla para gastos electorales son desiguales, injustas, tramposas en favor de un establecimiento político. Pues bien, en una democracia, que la gente no cree en sus instituciones porque ocurren este tipo de cosas, debe**

138. Derrotada la anterior ponencia y acogida la mayoritaria en sentido positivo, al abrirse la discusión

"Dado el inmenso peso que tiene el Estado en las regiones del país, la dependencia de los departamentos de suspender la ley de garantías en pleno proceso electoral no es más que una participación directa del Estado en una medida abiertamente ilegal, que pretende suspender una ley estatutaria con una ley de menor grado

**139. Por su parte, la senadora Esperanza Andrade precisó que "[e]s preciso resaltar que en el momento en que se puedan realizar este tipo de convenios. A este art 125 le damos el SÍ porque creemos que debe actuar un mecanismo especial para hacer un seguimiento a los gastos del Estado en los próximos meses de vigencia de la ley de garantías, sino antes establecer que la firma de los contratos se incrementen**

140. La votación en esta instancia fue: por el No: 30 votos; por el Si: 54 votos. Por lo tanto, el Senado

**141. A partir de los antecedentes mencionados y del tenor literal del artículo 124 de la Ley 21 de 2017 respecto de la celebración de convenios interadministrativos. A continuación, la Sala precisó**

**142. Primero. Es una suspensión parcial en la medida en que la prohibición prevista en el par del orden municipal, departamental o distrital”, mientras que la permisión del artículo 124 c la celebración de convenios entre la Nación y las mencionadas entidades territoriales, y no en**

**143. Segundo. Es temporal porque, aunque cobijó y continúa cobijando la totalidad del perio fiscal 2022 esto es, no constituye una modificación permanente -que afecte próximos calendar**

144. No obstante, desde ahora es preciso indicar que, aunque la vigencia del artículo 124 de la Ley convenios citados constituye una competencia ajustada al ordenamiento para todos los servidores p tiempos ordinarios.

**145. Tercero. La Sala evidencia que la prohibición del párrafo del artículo 38 recae sobre l interadministrativos para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto G en la ley anual de presupuesto. A partir de lo anterior, respecto del párrafo del artículo 38 Presupuesto General de la Nación, por lo cual siguieron prohibidos los que no tienen dicho n diferencia.**

**146. Esta figura, la de los convenios interadministrativos, tiene fundamento en los principios funciones a cargo de ambas entidades, o prestar servicios públicos que le han sido encomend competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regular Adicionalmente, mediante este instrumento se crean vínculos jurídicos que antes de su utiliza llegar a desprenderse, son un reflejo directo de las voluntades involucradas (...).**

**147. Aunque, como lo ha reconocido esta Corporación, “[l]o que hace interadministrativo a u regla general, se sujeta a las reglas de la contratación directa, tal como se prevé en el artículo selección abreviada, (iii) el concurso de méritos y (iv) la contratación directa. Entre las opcio el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Es de destacar, no o contratación abreviada respecto de algunas entidades 80**

148. Cuarto. El artículo 124 previó que sobre estos convenios se efectuaría una vigilancia especial j otras indicaciones, se remitieran los convenios y contratos interadministrativos celebrados a partir c [my.sharepoint.com/personal/lgonzalez\\_funcionpublica\\_gov\\_co/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Flgonzalez%5Ffuncionpublica%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2F2021%2D11](https://my.sharepoint.com/personal/lgonzalez_funcionpublica_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Flgonzalez%5Ffuncionpublica%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2F2021%2D11)

149. Finalmente, quinto, la Sala estima necesario realizar algunas consideraciones adicionales sobr la valoración constitucional de la modificación que por el artículo 124 cuestionado se realizó a la d incluyendo, por supuesto, las del Congreso de la República y Presidente(a) de la República. Mienta

**150. Entre estas últimas, el artículo 33 prevé una prohibición general para todos los entes del la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos artículo 38.**

**151. En concepto de la Sala Plena, tal situación no lleva a concluir que cuatro (4) meses antes una prohibición específica y concreta, como la de los convenios interadministrativos, determi Ley 2519 de 2022, evidenciándose que en el Congreso de la República insistentemente se men vigencia fiscal.**

**152. Aunado a lo anterior, como soporte de esta interpretación, es claro que allí donde se quis artículo 55 de la Ley 2159 de 2021, pero frente a una etapa diferente a la suscripción por las c**

“Las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación que celebren contratos y conv

para la ejecución de dichos proyectos, la entidad territorial publique previamente el proceso de selección nacional.”

153. Según lo anterior, el Legislador estipuló que para la ejecución del objeto del convenio interadministrativo se requieran garantías, para la ejecución de los recursos públicos vinculados al convenio. Este proceso de selección

154. Por estas razones, en consecuencia, pese a que el artículo 33 de la Ley de garantías no se afecta, en consecuencia, República sean aquellos que se realizan a través de un mecanismo de selección pública, pues la proyección de recursos públicos.

155. Finalmente, si en gracia de discusión se admitiera que durante la época preelectoral presidencial se requiera un proceso con menor impacto, el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 modificó, porque así lo dispuso expresamente

156. Por lo expuesto, no existe duda que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 por sus antecedentes y por los precedentes indicados.

#### **2.4.4. Conclusiones sobre la violación de la reserva de ley estatutaria promovida con la expedición de decretos**

157. Luego de la explicación del contexto de aprobación del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, en consecuencia, a los artículos 152 y 153 superiores se reflejan 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 de expedición de decretos adelantarse a través de las comisiones primeras permanentes del Congreso de la República, e inconstitucional. Lo anterior con fundamento en las siguientes razones.

159. Para iniciar, teniendo en cuenta la argumentación expuesta sobre este aspecto por el Demandante, se reiterarán las reglas construidas por la Corte sobre la violación del criterio de especialidad de la distribución del trabajo legislativo en comisiones permanentes, subyace la protección de la publicidad y transparencia, facilitando así el control político directo del trabajo de los congresales y el desarrollo del Legislador orgánico mientras que el desconocimiento de las reglas así establecidas por el Congreso de la República reguló la materia y estipuló, por ejemplo, que las comisiones primeras permanentes

160. En este contexto, no obstante, la Sala Plena ha reconocido que (iii) es comprensible que con estricto rigor el principio de especialidad haría impracticable la labor del Congreso de la República, y, en consecuencia, al principio democrático. Esto se traduce en determinar si la asignación de competencias “una decisión de asignación de competencia por parte del presidente de la respectiva cámara”

161. Esta postura, que aquí se reitera, evidencia que los desacuerdos razonables sobre cuál es la competencia para la existencia de dos materias en un mismo cuerpo normativo: una de presupuesto y otra estatutaria, o un proyecto de ley, junto al contenido estatutario, existan disposiciones de otra naturaleza, lo que está establecido para las normas estatutarias; y, (ii) de otro lado porque, según la regla de la Sentencia, y otras razones, porque el trámite de formación legislativo en el caso de las leyes anuales de presupuesto y de otras respectivas, incluyéndose en esas reglas el inicio del trámite legislativo en primer debate conjunto

162. Por lo expuesto, pese a que les asiste razón a quienes afirmaron en el curso de este trámite que las reglas que indican que todo contenido estatutario, que se expida, modifique o derogue, debe seguir las disposiciones estatutarias, pues esta última posibilidad ha sido explícitamente rechazada en la Sentencia

**163. De otro lado, contrario a lo afirmado dentro de los cargos de la demanda, el artículo 124 antecedentes legislativos expuestos en el acápite previo. No obstante, en manera alguna esta v pretendió hacer valer en su intervención el Departamento Administrativo de la Presidencia y control judicial previo de la Corte Constitucional, el cual no es una garantía de la que puedan**

**164. Sobre este último aspecto, el Departamento Administrativo de la Presidencia y la Nación pesar de que está contenido en una ley ordinaria y [que] dicha Corporación carece de competencia por el pretexto de un control previo inaplicable para esta clase de leyes, más aun teniendo en cuenta que no se puede ponderar los principios en tensión, no resulta proporcional en sentido estricto, pues el artículo 124 otorga un beneficio que compense en alguna medida dicha afectación.”**

**165. En cuanto a esta afirmación, debe precisarse nuevamente por esta Sala que el control anual de presupuesto, dicha afirmación desconoce que la actuación del Tribunal Constitucional en el ejercicio del poder. El error, por lo tanto, está en incluir materias estatutarias en una ley que es participativa de los contenidos estatutarios. Por lo tanto, el argumento propuesto por el Ejecutivo**

**166. Ahora bien, a diferencia de lo afirmado también por varias autoridades estatales intervinientes que pertenecen a una ley ordinaria y, a pesar de ello, surtir todos los requisitos previstos en el artículo 124, la comprensión aislada de la jurisprudencia constitucional, que ha afirmado que cuando un proyecto de ley es 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 la cual, es necesario reiterar lo sostenido en la Sentencia C-515 de 2004 esto es, que una materia estatutaria, configurándose, además, déficit deliberativo dados los términos con los que debe tramitarse (2) minutos que señalaron algunos accionantes en el otorgamiento de la palabra al algunos representantes**

**168. Tampoco es de recibo para la Sala Plena el argumento que proviene del foro democrático que la reelección presidencial se prohibió a partir de la reforma constitucional promovida por el Congreso de la sociedad y los diferentes órganos con competencia la necesidad de realizar modificaciones a las leyes modificadas, que aún permanecen, de la reforma del Acto legislativo 02 de 2004. En este sentido, el artículo 124 postulaba el presidente en ejercicio, y para elecciones generales. Por lo tanto, este argumento no es de recibo para la Corte Constitucional en varias decisiones sobre la materia.**

**169. De otro lado, no puede la Sala Plena conceder que la modificación realizada por el artículo 38 de la Ley de procesos electorales adelantados y que restan de este año; (ii) es parcial, pues solo modificó una parte de la economía y social causada por la pandemia de la Covid-19. Sobre el particular, debe precisarse**

**169.1. El que sea temporal no constituye una razón para debilitar o desvanecer el impacto que el artículo 38 de la Ley de trámites para su expedición, modificación o derogación tiene que presentarse un debate conceptual en la Corte Constitucional en ejercicio de su competencia judicial. Si se avalara la posibilidad de suspender la Ley de contener las elusiones de las exigencias constitucionales más básicas y necesarias para la configuración de la Corte Constitucional ha sostenido la importancia de la estabilidad de las reglas electorales, con miras**

**169.2. Por razones similares, el que no sea una modificación integral a la Ley de garantías de los derechos fundamentales en la afirmación de que solo las regulaciones integrales de derechos fundamentales constituye un argumento restrictivo; (ii) aunque la integralidad de las regulaciones estatutarias ha sido un carácter restrictivo del Poder Ejecutivo, que “si una norma no regula integralmente un derecho pero sí afecta su núcleo esencial, esa norma en su totalidad otra de contenido estatutario, aquella no debe tramitarse siguiendo las exigencias de la Ley de procesos electorales poco a través de otro tipo de leyes. La comprensión de las garantías electorales es la propia de**

constituyente reservó a su competencia por una vía cualificada. Bastaría entonces que en una 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 significación de la Ley de garantías en época preelectoral. La Sala Plena advierte que, tal con territorio nacional se admitió la suspensión del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2000 elecciones territoriales. No obstante, ello obedeció a que, precisamente, se acreditó que era un

**170.** Para la Sala, la regulación prevista en los artículos 122 a 125 de la Constitución sobre los no podían constituir una fuga del Estado constitucional de derecho, sino más bien una sujeción anterior, en dichos escenarios se permiten unas dinámicas institucionales que, si bien son ajenas particulares, han permitido afirmar que, previa la valoración de las circunstancias y por supuesto estatutario por parte del Gobierno nacional en ejercicio de sus competencias normativas de o

**171.** Sin embargo, de allí no se deriva que invocándose una situación de excepcionalidad, al no judicial previstos por el Constituyente y el legislador estatutario para garantizar la supremacía consecuencia, no es de recibo para la Sala pretender equiparar la situación de un estado de emergencia 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 garantía antes en el proyecto de ley estatutaria de código electoral que, en reciente decisión, se declaró inconstitucional derogaba, entre otras disposiciones, el párrafo del artículo 38 mencionado. Esta inclusión, sin embargo

**173.** Por todo lo expuesto, para la Sala Plena es evidente (i) el desconocimiento de la materia límites temporales de la modificación a la ley de garantías promovida por el artículo 124 de la Ley de Corporación, así como la afectación a un enunciado normativo con reserva estatutaria que recae 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 inexecutable del artículo 124 por este mismo motivo ante la verificación de la violación de la reserva de ley estatutaria, la Sala Plena en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, en consideración además a que constituye un reparo autónomo y concreto de manera que, a futuro, no se desconozcan los mandatos constitucionales que subyacen al principio

3.1. Antecedentes

**3.1.1. Las demandas**

**175.** Los promotores de las acciones públicas que invocaron este cargo señalan que los artículos 347 a 352 de la Constitución, por lo cual el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, en consideración además a que constituye un reparo autónomo y concreto de manera que, a futuro, no se desconozcan los mandatos constitucionales que subyacen al principio de igualdad electoral, no hace parte de (i) la estimación de ingresos, (ii) la autorización de gastos, ni (iii) el presupuesto calificado que existe para esta clase de leyes.

**176.** Indican que la jurisprudencia de la Corte ha determinado que, tratándose de la Ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temático y (iv) criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, las disposiciones generales, incluidas en leyes permanentes” Por tanto, la Corte ha considerado que son ajenas propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas

**3.1.2. Intervenciones a favor de la executable**

**177. El Departamento Administrativo de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda y Crédito de una ley estatutaria, pero recuerdan que este Tribunal también ha señalado que el análisis tenor de lo anterior, argumentan que se cumple el requisito de conexidad, pues el artículo 124 puedan celebrar convenios interadministrativos solo para ejecutar proyectos contemplados en territoriales luego de la crisis económica provocada por la pandemia, lo que exige fortalecer l**

178. Afirmaron que los gobiernos regionales y locales ejecutan alrededor del 40% del gasto público programas de gasto territorial cofinanciados con recursos del presupuesto nacional, en su criterio, a propio, que son los de menor desarrollo. A su juicio, no existe una formula distinta para lograr este pues se afectaría la generación de empleo, el desarrollo del país y aumentarían las desigualdades so

**179. Aunado a lo anterior, indicaron que el artículo 124 respeta (i) el límite temporal, pues la instrumental para permitir la adecuada ejecución del presupuesto considerando los efectos de recomendaciones del FMI y la OCDE que incluyen programas de estimulación fiscal con med**

**180. La Nación -Ministerio del Interior, mediante apoderado, sostiene que este cargo no está l 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 a temporal. Siguiendo los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional afirmó que existe ejecución de recursos públicos. Afirma que si bien el artículo acusado no hizo parte del proyecto de de comisiones y plenarios de las Cámaras

**182. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales, representada por el Dir la ley anual del presupuesto, como disposición instrumental para su correcta ejecución, y por temporalidad, para la vigencia fiscal de la ley anual de presupuesto, (ii) tema, por tener una i interadministrativos.**

**183. La Federación Nacional de Departamentos, mediante el Director ejecutivo, señaló que no regiones afectadas por la pandemia para la vigencia fiscal del 2022, mediante la celebración d virtud de lo anterior, considera que la norma (i) tiene conexión con la materia presupuestaria**

### **3.1.3. Intervenciones a favor de la inexecutable**

184. La Universidad Libre estimó que es evidente la ausencia de relación temática entre una ley an de carga argumentativa y probatoria para sustentar la tesis sobre la necesidad de desmontar restric dilema entre la necesidad de impulsar la economía mediante procesos de contratación en tiempos e no puede afectarse el derecho de participación política en tiempos electorales para lograr la reactiva

185. La Universidad de Cartagena afirmó que el cumplimiento del principio de unidad de materia n los criterios de finalidad, temporalidad y contenido temático En su concepto no podía incluirse en u modificados.

186. La Universidad Externado, a través de la directora del Centro de Estudios Fiscales, destacó qu la correcta ejecución presupuestal, sino que se trata de una norma de derecho contractual que modif

### 3.2. Problema jurídico

**187. Corresponde a la Sala determinar si la inclusión en una ley anual de presupuesto de rent prohibiciones en materia de contratación entre entidades públicas, durante la época preelecto**

### 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.**

**188. El principio de unidad de materia tiene fundamento en los artículos 158 y 169 de la Constitución aludan a aquella y (ii) el presidente de la respectiva comisión en el Congreso de la República debe existir una relación de correspondencia.**

**189. Este principio, según se ha afirmado en reiterada jurisprudencia, incorpora un instrumento directamente relacionados con el tema general que les concede cohesión; con el objeto de garantizar las normas, al evitar su dispersión. Además de lo anterior, se ha precisado que su aplicación resistir criterios de razonabilidad y objetividad, a partir de la valoración de elementos de conexión en el título de la ley” (ii) causal, es decir, “si existe identidad entre la disposición y los motivos conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, la ley como un posible complejidad temática de la ley y (iv) sistemática, que atiende a la relación de racionalidad equilibrado sobre la actuación legislativa.**

190. Ahora bien, el desconocimiento de esta exigencia de coherencia y congruencia al Legislador ha de la norma así proferida por el Legislador. Esto es así, en la medida en que lo que debe analizarse es la disposición acusada, y, por el otro, del resto del articulado, con el objeto de determinar su conexidad.

**191. Ahora bien, la aplicación del principio de unidad de materia en el escenario de las leyes fundamentales, consistentes en que, por un lado, el contenido de este tipo de regulación se encuentra en las leyes están integradas por tres tipos de disposiciones: (i) presupuesto de rentas, (ii) presupuestos mayor atención ha suscitado gira alrededor de aquello que es permitido incluir -o no- en este “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto” y (ii) rigen solamente “para el año fiscal para el cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre afectados por compromisos caducarán sin excepción.**

**192. A la anterior discusión, además, preexistió una mucho más amplia en torno a la naturaleza de las leyes no poseían un contenido normativo o material, sino meramente formal. Esta visión, sin embargo, ostentan dicho estatus normativo, como un instrumento con importantes finalidades políticas de las autoridades.**

**193. Bajo la anterior perspectiva y en relación con las disposiciones que pertenecen a la categoría de leyes de presupuesto, su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen la materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexión con el presupuesto tener un contenido extrapresupuestario.”**

**194. Además de lo anterior debe advertirse que, tal como se sintetizó en la Sentencia C-006 de 2003 restringida al inicio de la jurisprudencia de la Corte, exigiendo una vinculación estricta y emitiendo el desconocimiento de este principio cuando se incluya “una norma cuyo objeto no tenga ninguna finalidad teleológica) y que supere la (sic) limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión ten**

**195. Tal sujeción de las normas generales de la ley de presupuesto al principio de unidad de materia por el órgano representativo por excelencia, teniendo en cuenta, no obstante, el corto tiempo con el que se aplica el principio de unidad de materia en todo tipo de disposiciones (fundamento jurídico No. 189), se exige que las leyes que modifiquen normas sustantivas porque “dejarían de ser meras herramientas para la ejecución de las normas tengan una finalidad presupuestal, en términos de lograr su ejecución adecuada**

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

**196. Retomando los antecedentes mencionados de manera amplia al estudiar el cargo anterior**

**la reactivación económica y generar empleo en las regiones, tras la crisis sanitaria, social y ec** dio cuenta de que entre sus ejes principales se encontraba, precisamente, la recuperación eco**inclusión sí se justificó en idénticas necesidades. Así, durante el tránsito legislativo, a través d**

“Este artículo lo pusimos de frente al país, sin temor alguno, con la convicción que es un artículo ir**congresistas, este artículo tiene un propósito superior y el propósito superior se llama empleo, empl** que haya empleo, y que ese empleo genere ingresos y oportunidades para la gente... Así que lo que**Aquí lo que se está haciendo es un ajuste temporal a un inciso de un párrafo de un artículo de la l** interadministrativos, que permitan justamente que llegue esa inversión a una escuela pública en el t**hacerlo eficiente. Queridos congresistas, qué sentido tiene que aquí aprobemos recursos para la inv** propósito superior en medio de una pandemia, el peor choque en la historia del país, como ya lo he

197. A partir de lo anterior, y teniendo en cuenta los criterios generales exigibles para satisfacer el j**siguientes, como la ley orgánica de que trata el artículo 151 superior, prevén con claridad el alcance** a las especiales condiciones de su trámite.

**198. En este esquema de configuración, el artículo 124 demandado integra la tercera parte, “(** 11.c) del Decreto 111 de 1996, que dispone que su objeto consiste en “asegurar la correcta eje

**199. Al amparo de dicha premisa, un enunciado normativo que tiene por objeto prever una r** con la ley anual de presupuesto. Aunque remotamente todos los mecanismos contractuales -e**comprensión de la instrumentalidad presente en las normas generales de una ley anual de pro** procedimientos legislativos generales y con una pretensión de estabilidad, como sería el régin**este pueda ser regulado en atención a las necesidades anuales de orden presupuestal, con la c**

**200. Aunado a lo anterior, aunque el proyecto de ley anual de presupuesto que el Gobierno n** empleo, entre otros fines ligados-, y, por su parte, la inclusión del artículo 124 ahora cuestio**legislativa que culminó con la Ley 2159 de 2021 fue la configuración de la ley anual que fija l** exigían la alteración de las reglas sobre suscripción de convenios interadministrativos entre la**predeterminada en la Constitución y en las disposiciones orgánicas vigentes, mientras que la :**

**201. Para la Sala Plena, tampoco se cumplen los criterios de conexidad teleológica ni sistemát** económico y social” para lo cual prevé el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley**materia contractual que es aplicable en época preelectoral, excediendo de esta forma el objeto** necesidad de reactivar la economía, los ámbitos normativos a los que apuntan son evidentem**interna de la ley anual de presupuesto, siendo contraevidente esperar que ella contenga previ**

**202. Ahora bien, pasando al análisis específico del principio de unidad de materia respecto de** el artículo 124 solo estará vigente en el año 2022 y, por lo tanto, atiende la regla temporal de l**noviembre de 2021. En este sentido, de conformidad con esta última, la celebración de los con** texto); lo cual daría cuenta de que esta disposición sí excedería la vigencia anual para interfe**General de la República, que en la Circular No. 05 de 2021 que emitió para dar cumplimiento** interadministrativos celebrados a partir del 13 de noviembre de 2021 ente la Nación y las enti

**203. En este sentido, sin desconocer que las incidencias relacionadas con la aplicación efectiva** entender que la interpretación que previamente se expuso era posible y que, por lo tanto, una**vigencia la prohibición prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. La ante** 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 presupe** reguló en el artículo 139 de la Ley 2159 de 2021, “[I]a presente ley rige a partir de su publicac

**interadministrativos durante la vigencia 2021, comprometiendo recursos públicos del mismo 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 r época preelectoral, en los términos del artículo 38, parágrafo, de la Ley 996 de 2005, con lo cu**

**206. Finalmente, la política de reactivación económica y más empleo no es propia de una ley económica y la disminución de la tasa de desempleo; pues, aunque la unidad de materia no in y, por tanto, en ella no pueden incluirse todo tipo de materias que permitan que los recursos c concluir que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no tiene una finalidad presupuestal, config**

207. Ahora bien, pese a que la Corte reconoce los serios impactos generados por la crisis sanitaria c eventos en los que el ordenamiento normativo permite una serie de controles, dentro del sistema de Estado. De hecho, dichas herramientas fueron usadas en dos ocasiones por el Gobierno nacional en Estado y, en este escenario, la suspensión de prohibiciones que, aunque se aplican en momentos de a las disposiciones de contenido general.

208. En conclusión, por las razones expuestas, la inclusión del artículo 124 en la Ley anual de pre 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 vulnerar el principio de unidad de materia; por lo cual, se declarará su inexecutable. En e adopción de esta decisión, regla general en la materia, es la que garantiza de manera más ade**

210. En efecto, no solo en el marco de la demanda D-14533 sino de algunas intervenciones, como l validez de los convenios interadministrativos celebrados al amparo del artículo demandado. Por su preservaran los efectos de la inexecutable hacia futuro.

**211. Para dicho examen, la Sala recuerda que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 establece q que ocupó la atención de las sentencias C-113 de 199 y C-037 de 1996 y que es expresión de su frenos y contrapesos exige tomar en cuenta que la regla general se sustenta en la presunción**

**212. En este sentido, el reconocimiento de las condiciones -procedimentales y sustanciales- de efectos generales a partir de un proceso en el que se determine de manera suficiente que no es validez y entrada en vigencia automática de la norma lo cual, por su parte, repercute en la ga en que se ajuste a lo ordenado por la misma; comportamiento que, además, está protegido po**

**213. Estas razones, que subyacen a los efectos hacia futuro de las decisiones de la Corte, no ol cara a la supremacía constitucional En esta dirección, la Sentencia C-507 de 202 se refirió a l que, “desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991”, es evidente la incompatibilidad c constitucionales abiertamente desconocidos” y, por la otra, “sancionar una violación flagrant**

**214. Ahora bien, retomando lo expuesto ampliamente en la Sentencia C-280 de 2014 para la r valorar la gravedad y la evidencia razonable previa -o notoriedad- de la transgresión constitu notoriedad de la vulneración, y la flexibilidad en la aplicación de la norma declarada inexecutable reticente a permitir la aplicación de la norma, o a validez su aplicación pasada”; y, luego, (ii**

**215. Trasladando dichos criterios al asunto que analiza la Sala Plena, se encuentra lo siguiente argumentos.**

**215.1.** En esta decisión se reiteró la comprensión de la existencia y configuración de las leyes (i) constitucional de derecho, tienen una cercanía estrecha con los contenidos de la norma de norma reforzada; (ii) un consenso superior al ordinario, en el que las minorías y el principio participativo contrapesos sino el de supremacía constitucional. Por este motivo, desconocer el sometimiento

**215.2.** La Corte destacó que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 es de contenido convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, es estatutario por lo de necesidad de salvaguardar certámenes electorales transparentes y equilibrados, en los que la del elector constituyen la razón del Estado.

**215.3.** El Congreso de la República aprobó la modificación de una disposición de contenido es 124 de la Ley 2159 de 2021 sobrepasa incluso el hecho de que se haya tratado un asunto estatutario previamente definido por el Legislador en el marco de una regulación integral y si

**215.4.** Finalmente, como un asunto adicional en la gravedad de la transgresión, debe atenderse presupuesto el artículo 124 permanecería vigente solo hasta el 31 de diciembre de 2022, el imp República-, pues es en este momento en el que se encuentra prohibido suscribir convenios int medida sino que más bien repercute en un impacto concentrado, y que corresponde con el me

**215.5.** Por lo anterior es incuestionable que el trámite dado por el Congreso de la República a vigencia-, desconociendo con ello los principios que soportan la configuración legislativa de es 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 incuestion

**216.1.** Para el Congreso de la República -y el Gobierno nacional, que en la promulgación de l previstos en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, impactaba el párrafo del artículo 38 de párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.” (Negrilla fuera de texto). Esto es, para dicha

**216.2.** Al aprobarse la modificación al párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 era ind sentencias C-1153 de 2005 y C-671 de 2015; y que (ii) existe -y permanece- una línea consolid presupuesto tiene proscrita dicha posibilidad.

**216.3.** La certeza del contenido estatutario para quienes participaron de la expedición de la L apartados en los que varios integrantes del Congreso de la República advirtieron la situación artículo 124 -en algunos momentos 125- se efectuaría por las mayorías calificadas o requerida contenido estatutario de la disposición o con la posibilidad de incluir contenidos estatutarios ( prohibición de la reelección presidencial, razones estas dos últimas que también han sido con

**216.4.** Sobre el primero de los mencionados argumentos, esto es la conveniencia de levantar la Sala Plena, como ya lo ha mencionado previamente, no desconoce la importancia de una polí la pandemia de la Covid-19, la población en Colombia ha sufrido fuertes y profundos impact nublan su espectro protegido al amparo del ordenamiento jurídico, cuando su realización ton 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 de control especial por parte de la Contraloría General de la República sobre los convenios celel previsto por el Constituyente para las materias estatutarias comprende su “modificación” y, ] segundo lugar, cada una de las medidas previstas por el Legislador estatutario para la garant dicho entramado, por lo cual su desarticulación o desmonte, así no sea integral, impacta los c de la República, “en el marco de sus competencias constitucionales y legales”, no solo es una f

no tiene la virtualidad de reemplazar una garantía estatutaria en las condiciones ya varias ve

**216.6. En conclusión, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en atención a la di**  
**parcial promovida a la Ley de garantías electorales no estaba autorizada a través de una ley :**

**217. Por lo expuesto, la Sala encuentra que en este caso la transgresión constitucional fue gra**  
**una decisión de inexecutable con efectos retroactivos. Resta valorar el impacto de un fallo**

**218. Para adelantar este estudio es importante advertir que la aplicación de la disposición del**  
**entre la Nación y el ente territorial, por virtud de la permisión prevista en el artículo 124 de l**  
**ejecución de los recursos objeto del convenio, directamente por el ente territorial o por un ter**  
**particular, en aquellas permitidas en momentos preelectorales en los que rigen las prohibicio**

219. Ahora bien, aunque el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 solo reguló la celebración de conv  
impacta al segundo, esto es, los contratos estatales que de allí derivaron, pues estos últimos tienen s  
precisamente está prohibida por la ley estatutaria de garantías electorales en el párrafo del artícul

**220. Al amparo de la anterior precisión, el retiro de la norma demandada a partir del momen**  
**normativo demandado, sino también a los contratos estatales que se suscribieron para la ejec**  
**párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 retorne a su plena vigencia y, por consiguient**

**221. Por su parte, la Corte Constitucional no desconoce que durante el tiempo en que el artícu**  
**a la Contraloría General de la República a este trámite constitucional, entidad llamada a real**  
**detalladamente con información relacionada con los negocios jurídicos que se han llevado a c**

**222. Por lo anterior, con miras a evidenciar algunos datos que puedan ser de utilidad para di**  
**existencia de, por ejemplo, una coalición entre el sector privado, con la Andi, y el público, cor**  
**de 2022, se indicó que “[s]egún los datos encontrados en la plataforma de Colombia Compra**  
**contratos por valor de 732.400 millones de pesos con 182 entidades y 346 contratistas. Y para**  
**municipios o ciudades que han realizado un mayor número de contratos han sido Bogotá, seg**  
**entidades con mayor número de contratos suscritos aparece, por ejemplo, el Ministerio del In**  
**[que-mas-contratos-han-suscrito-662806+&cd=11&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](#)**

223. Ahora bien, en el portal de Colombia Compra Eficiente, Contratos y Convenios Interadministr  
[r=eyJrIjoiNDMyNGVINTgtMDFkZS00NGRhLWUyYWMtMGUwMmMyZjA5MDE2IiwidCI6Ijld](#)  
territorial, entre el 16 de noviembre de 2021 y el 22 de abril de 2022, se registró una contratación p  
entidades con mayor nivel de contratación; mientras que la Gobernación de Caldas es la primera en

224. Estos datos, junto a la justificación dada por el Gobierno nacional y el Congreso de la Repúbl  
evidentemente considerables. Aunado a lo anterior, según lo indicado por el Departamento Admini  
parte importante del gasto público se materializa a través de los gobiernos locales y, dentro de este,  
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 d**  
**podría generar un resultado adverso respecto a la protección del patrimonio público; y, (ii) r**  
**convenios interadministrativos. Para la Sala Plena, sin embargo, estos supuestos no inhiben l**

225.1. Respecto al primer evento, la Corte Constitucional enfatiza que será responsabilidad de las a  
misión constitucional y legal de los entes de control, como la Procuraduría General de la Nación y l  
patrimonio público.

**225.2. Y, en cuanto al segundo, debe indicarse que en el contexto propio del juicio abstracto d**

**erga omnes garantice la supremacía constitucional, en un caso en el que la violación a la Carta consideren, puedan interponerse contra funcionarios estatales o incluso contra el Legislador,**

226. Contrario a lo dicho previamente, un tercer evento debe ser analizado con mayor detalle. Para previsible que algunos de los convenios suscritos a partir de la permisión prevista en el artículo 124 saneamiento ambiental, agua potable y vivienda. En estos escenarios, la consecuencia de este pronu norma cuestionada, cuya garantía de derechos fundamentales constituye también un imperativo cor

**227. Bajo este presupuesto, la necesidad de reestablecer el orden constitucional y de “sancion población vulnerable, con miras a fijar, como más adelante se precisará, una regla de excepci básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y**

**228. Finalmente, cuarto y último aspecto, es previsible que durante el tiempo que ha perman algunos convenios interadministrativos se haya ejecutado completamente, expresión que en e del primero. Si esto es así, esto es, si el programa o proyecto ya se materializó, una orden en e alguna sobre estas situaciones, porque, pese a la inconstitucionalidad de su origen, desde el p**

229. Por supuesto, en este último caso, la decisión de la Corte Constitucional sobre ese tipo de con 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 deci 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 215 en una disposición claramente inconstitucional, no se impartirá orden alguna, como consecue**

**2. A partir del comunicado oficial de esta decisión no es posible suscribir convenios interadmi inmediatamente para impedir su perfeccionamiento.**

**3. Los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2 inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de la**

Los contratos estatales financiados con fundamento en los convenios interadministrativos anteriore

Se exceptúan de esta regla, los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatis

**4. Las reglas aquí establecidas se aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fis**

### **Síntesis de la decisión**

231. La Sala Plena se ocupó de las veintiocho (28) demandas de inconstitucionalidad presentadas p y del principio de unidad de materia

**232. Al analizar de fondo el primer cargo, la Sala Plena indicó que el párrafo del artículo 3 prohibición aplicable exclusivamente en época electoral a algunos empleados del Estado del o nuestra Constitución. Se precisó, además, que su comprensión debe partir de identificar que imparcialidad necesaria para proteger que electores y elegidos encuentran las precondiciones 996 de 2005 ya había sido reconocida en las sentencias C-1153 de 200 y C-671 de 2015**

**233. A continuación, la Corte Constitucional valoró cuál fue el alcance de la modificación que previsto en la Ley de garantías electorales, la habilitación para suscribir convenios interadm propósito ejecutar programas o proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nac electorales diferentes a los programados para este año, la prohibición de celebrar los referido**

**234. Una vez identificado lo anterior y considerados algunos aspectos fundamentales del proceso por el cual una ley estatutaria no puede ser modificada por una ley con un estatus y trámite normativo, la ley modificada por una ley anual de presupuesto, cuyo contenido y trámite se encuentra detallado en el artículo 124 de la Constitución.**

**235. Esta violación material competencial implicó el desconocimiento de los principios que son inherentes al sistema de control de constitucionalidad: el de control automático, previo, jurisdiccional, integral y definitivo que corresponde a este Tribunal. En consecuencia, y en representativo por excelencia, la Corte Constitucional cumple la misión de asegurar los mínimos de control sobre los proyectos de ley estatutaria -que crean, modifican o derogan dichos contenidos- no por encima de las leyes y muy cerca de la Constitución misma; y a la misión esencial de este tribunal de control de constitucionalidad, y, al igual que las mayorías especiales, un mecanismo para preservar los derechos de los ciudadanos.**

236. Aunado a lo anterior, la Corporación rechazó que se pretendiera justificar el desconocimiento de la secuencia de leyes ordinarias o, como en este caso, de leyes anuales de presupuesto dichos estatutos, ya que una de las características fundamentales de las leyes estatutarias es la estabilidad y que su sentido en el marco de leyes de garantía constitucional es de la Constitución.

237. Por lo anterior, en síntesis, la Corte Constitucional concluyó que al expedirse el artículo 124 de la Constitución, se produjo el 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 2159 de 2021, violó el artículo 152 de la Constitución en el presente. Así, reiteró que cuando se analiza este mandato en el marco de una ley anual de presupuesto, se debe tener en cuenta (i) la conexión temática presupuestal y (ii) finalidad presupuestal. Adicionalmente, se indicó que los criterios de conexión temática y finalidad presupuestal, si son aplicables, la inclusión de una norma en la misma debe inscribirse en uno cualquiera de los sílabos de la Ley 2159 de 2021, “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto”.**

239. Bajo este esquema, se indicó que no se satisfizo ninguno de los anteriores criterios. En particular, se indicó que la Ley 2159 de 2021, desde su publicación y durante la vigencia 2022, esto es, que excedió la vigencia anual estipulada en los artículos 152 y 153 de la Constitución de 1991, lo que comprometió recursos de dicha vigencia, además de los problemas de constitucionalidad que se derivaron de la Ley 2159 de 2021, la cual tenía el sentido instrumental presupuestal propio de las normas generales, por lo cual, tras todo lo anterior, se concluyó que la Ley 2159 de 2021, violó el artículo 152 de la Constitución.

**240. En atención a la flagrante violación acaecida en este caso y a las repercusiones de ello para el sistema de control de constitucionalidad, se declaró la inexecutable la Ley 2159 de 2021, a partir de su expedición. Para el efecto tuvo en cuenta de manera especial la gravedad, es importante destacar que con una regla de tan corta vigencia, la gravedad de la violación a la Constitución fue evidente. En consecuencia, el Congreso de la República existió una discusión amplia y aceptación sobre el contenido estatutario de la Ley 2159 de 2021, lo que demuestra que los convenios administrativos suscritos ya por las entidades, a partir de las reglas ampliamente estrictas de la Ley 2159 de 2021, violaron el artículo 152 de la Constitución.**

**241. No obstante, al analizar las consecuencias que esta decisión traería en algunos escenarios de violación a la Constitución” debía ser ponderada y armonizada con el déficit de protección de derechos de los ciudadanos, en particular, en relación con la atención de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación y vivienda.**

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

**RESUELVE**

**Primero. Declarar la inexecutable la Ley 2159 de 2021, “[p]or la cual se establecieron reglas de vigencia anual para la expedición de leyes estatutarias, 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, se declaró la inexecutable la Ley 2159 de 2021, pese a que se fundaron en una disposición claramente inexecutable [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)**

**los efectos constituyen una situación consumada, de conformidad con los fundamentos de esta**

**2. A partir del comunicado oficial de esta decisión no es posible suscribir convenios interadministrativos inmediatamente para impedir su perfeccionamiento.**

**3. Los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2017 no se ejecutaron inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de la**

Los contratos estatales financiados con fundamento en los convenios interadministrativos anteriores

Se exceptúan de esta regla, los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas

4. Las reglas aquí establecidas se aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y contable

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con salvamento parcial de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

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

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

EXPEDIENTES D-14522 AC – ARTÍCULO 124 LEY 2159 DE 2021

Anexo

	Radicado	Accionante	Acreditación ciudadanía
1	14522	Roy Leonardo Barreras Montealegre	Cumple
2	14523	Edwing Fabián Díaz Plata	Cumple
3	14525	Álvaro Garro Parra	Cumple
4	14526	Katherine Miranda Peña	Incumple
5	14528	Carlos Alberto Maya Restrepo	Cumple
6	14529	Juan Sebastián Ramírez García	Cumple
7	14530	Juan David Gamboa González	Cumple
8	14533	Iván Cepeda Castro y otros	Cumple

9	14534	Antonio Eresmid Sanguino Páez y otro	Cumple
10	14537	Luis Fernando Velasco Chaves	Cumple
11	14538	Juan Manuel López Molina	Cumple
12	14539	David Andrés Luna Sánchez y otro	Cumple
13	14545	Iván Darío Hernández Rodríguez	Cumple
14	14547	Ferney Urrea Galán	Incumple
15	14548	Alberto Ortiz Saldarriaga	Cumple
16	14552	Diego Escallón Arango y otros	Incumple
17	14566	Carlos Mario Porras Gamba	Incumple
18	14567	Juliana Valentina Cruz Sánchez	Cumple
19	14568	Valentina Álvarez Castro	Cumple
20	14569	Juan Sebastián Muldorf Hernández	Incumple
21	14570	Laura Valentina Ramos Suárez	Cumple
22	14571	Laura Marcela Montes Salazar	Cumple
23	14572	Moisés Mariño Roberto	Cumple
24	14573	Angie Bibiana Burgos Fajardo	Cumple
25	14574	Francy Lizeth Rincón Tejedor	Cumple
26	14575	Alex Ferney Albarracín Avella	Cumple

27	14579	Henry Camilo Estupiñán Ballesteros	Cumple
28	14580	Germán David Rocha de Felipe	Cumple
29	14581	Angie Daniela Bonilla Pizza	Cumple
30	14583	Johan Andrés Guerrero Becerra	Cumple
31	14584	Karina Victoria Reyes Gutiérrez	Cumple
32	14586	Mile Vanessa González Estupiñán	Cumple
33	14587	María Paula Alvarado Niño	Cumple
34	14588	Lina María Aguirre Páez	Cumple
35	14589	Danna Valentina Dallos Soto	Cumple
36	14590	Marlin Julie Cerón Lombana	Cumple
37	14591	Laura Juliana Aponte Pinilla	Cumple
38	14592	Angie Bibiana Burgos Fajardo	Radicado que se anula
39	14596	Wilmar Santiago Becerra Bernal	Cumple
40	14597	Inti Raúl Asprilla Reyes	Cumple
41	14600	Jhisela Alejandra Estévez Anáve	Cumple
42	14602	Jissel Amaid Gómez Estupiñán	Cumple
ü			

x	
- *	No se presentó cargo

\* La casilla “Decisión de rechazo total o parcial en el auto que analiza corrección de demandas”, cuando se les inadmitió inicialmente por no acreditar ciudadanía y/o por no formular la aptitud de uno o más

\*\*La casilla “Conclusión del estudio de admisión”, compendia las decisiones de admisión, total o p

## Anexo 2. Síntesis de las demandas

1. Las y los demandantes de las acciones públicas de inconstitucionalidad solicitan declarar la inexequible y “ordene dejar sin efectos los convenios administrativos y demás actos jurídicos celebrados con oca

2. Conforme al contenido admitido, los actores proponen dos cargos: (i) violación del principio de igualdad y seguidamente se esquematizarán las acusaciones respecto de cada cargo, sin sacrificar por ello las p

### **Primer cargo: desconocimiento del principio de reserva de ley estatutari**

3. El enfoque principal de este cargo se centra en el presunto quebranto de las reglas de procedimiento. A partir de ello, se presentan seis argumentos estructurales que fundamentan este cargo, a saber: (i) violación de la Constitución; (ii) en el trámite de la norma acusada no se cumplió la regla de mayorías absolutas por las Cámaras, lo que aparece el quebranto de los artículos 142 y 152 literal f) de la Constitución, así como que va en contravía de los artículos 241.8 y 153 de la Carta Política; (v) en la ley anual del presupuesto democrático por insuficiencia en el debate estatutario al momento de tramitar la disposición censur

4. En general, las demandas fundamentan este cargo en el supuesto según el cual la naturaleza estatutaria destacaron los objetivos de las prohibiciones allí previstas -entre estas la de suscribir convenios internacionales pertenece a una Ley estatutaria -estatus que, en su concepto, quedó claro en la providencia antes me

### **Primero. Las leyes estatutarias deben ser modificadas por normas de igual categoría, cumplie**

5. Los demandantes consideran que es inconstitucional modificar un artículo de naturaleza estatutaria por ley modificada. Así mismo, precisan que el trámite legislativo debe definirse por el contenido del asunto en el proceso legislativo, pues afecta la jerarquía misma de las diversas normas que integran el ordenami

6. Indican que, si bien la inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de un expediente material tengan contenido estatutario deben ser tramitados como tal, en acatamiento al artículo 153

7. Explican que lo anterior adquiere relevancia porque el artículo 124 acusado modificó la Ley 996 de 2005 de la Carta Política y del Acto Legislativo 02 de 2004, es decir, reguló una materia de naturaleza estatutaria en la sentencia C-1153 de 2005.

8. Particularmente las demandas aducen que el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 al consagrar restricciones para fomentar la transparencia de la democracia representativa mediante la neutralidad de los servidores públicos al fijar como garantía la igualdad electoral que constituye una materia estatutaria que debe ser modificada con la aprobación por mayorías especiales e incluyendo el control previo por parte de la Corte Con

9. Algunos demandantes precisan que en la sentencia C-1153 de 2005 la Corte Constitucional analizó las garantías electorales para que la participación en política de algunos funcionarios no se mezcle con el proceso que en esa oportunidad la Corte estimó que el artículo 38 en comento desarrolla principio constitucional de escenarios electorales, introduciendo como fórmula de equilibrio entre los actuales gobiernos nacio

de los cuatro meses previos a certámenes electorales

10. Sumado a ello, varios demandantes destacan que en el trámite legislativo del proyecto de ley que se advirtió en la sentencia C-1153 de 2005 y que refuerza su contenido estatutario.

11. Por consiguiente, en tanto el artículo 124 censurado suspendió el inciso primero del parágrafo de una ley ordinaria como lo es la Ley del Presupuesto sino a través de las exigencias de las leyes estatutarias interadministrativas en medio de una campaña electoral, genera alto riesgo de favorecimiento a cierta contendiente electoral perjudicando en especial a la oposición y a quienes constituyen minorías políticas. La suspensión, está reservada al legislador estatutario

12. En las demandas D-14538, D-14567 y D-14597 se identifican las temáticas de igualdad electoral y de contenido estatutario; y en la demanda D-14539 se explica que la prohibición de celebrar convenios que afecten las garantías electorales, así como del derecho fundamental a la participación en política a título de elector, debe tramitarse mediante el procedimiento reforzado.

### **Segundo. El trámite del artículo 124 de la Ley 2059 de 2021 no cumplió con la regla de mayoría**

13. Los actores del proceso D-14534 afirman que en la aprobación del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 no se cumplió con la regla de mayoría establecida en el ordenamiento jurídico y lo establecido en el artículo 153 superior.

14. Señalan que la votación es un acto cumbre en la formación de una ley y, por ello, no puede presentarse ligada al principio de transparencia para brindar claridad en torno a las mayorías que aprobaron o abstuvieron, los que votaron y cuál fue el sentido de los que así lo hicieron. De allí que sea necesario

15. Refieren que en la votación de la norma en la plenaria del Senado de la República (que en ese momento se estaba tramitando para la aprobación del artículo 125 se presentó una votación de: 54 votos a favor y 30 votos en contra). En el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, requería para su aprobación mayoría absoluta, a saber

16. Según los demandantes, la mayoría absoluta debe calcularse no sobre 108 sino sobre 106 integrantes del Senado. En ese sentido, insisten en que “al revisar la votación en audio, sólo se escuchan contestar de viva voz 53 votos, por lo que la mayoría corresponde actualmente a 53 senadores”

### **Tercero. Desconocimiento de las competencias de las comisiones primeras constitucionales por parte de la Ley 3 de 1992)**

17. Manifestaron que, al modificar una ley estatutaria mediante la ley anual de presupuesto de rentas y de apropiaciones, se debe proferir leyes estatutarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 142 de la Constitución, en el que se establece que se tramitan en forma separada de la referida ley, por lo que el primer y tercer debate debieron surtir efectos. En consecuencia, cuanto la ley anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones no puede referirse a una norma estatutaria.

18. El demandante en el expediente D-14529 señaló que en las sentencias C-011 de 2013 y C-975 de 2014, el artículo 142 de la Constitución y la distribución interna del trabajo, en tanto constituye un deber estatutario deben surtir el trámite legislativo en las comisiones primeras constitucionales permanentes. En consecuencia, la cuarta es la competente para conocer sobre las leyes de presupuesto, y no incluirse a la comisión tercera.

19. Por su parte, los actores en la demanda D-14534 afirmaron que las comisiones económicas del Congreso desconocieron el trámite legislativo especial que la Constitución y la ley ha reservado para esas materias.

20. Los promotores de la demanda D-14537 explicaron que las comisiones económicas del Congreso desconocieron el artículo 124 acusado y aprobado al interior de esa ley, en razón a que ha debido ser tramitado con el procedimiento reforzado para una norma orgánica que es parámetro para el juicio de constitucionalidad (Ley 3ª de 1992) que su aprobación

estatutaria -aparece adscrita según norma orgánica a las comisiones primeras constitucionales-, no

#### **Cuarto. Se pretermitió el control previo por parte de la Corte Constitucional sobre la disposi**

21. En concordancia con lo expuesto, la mayoría de los demandantes explicaron que al no modifica aprobado el proyecto en una sola legislatura, con la mayoría absoluta requerida, procedía el control automático, previo e integral que le compete adelantar a la Corte Constitucional.

22. Algunos demandante indicaron que el tratamiento que se le dio al artículo 124 censurado fue el que tiene la materia de garantía electoral que consagra ese artículo.

#### **Quinto. En la ley anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones no pueden incluirse**

23. Los demandantes de los expedientes D-14533, D-14534 y D-14538 afirman que existe un sólido contenido estatutario. En especial citan la sentencia C-515 de 2004, en la cual se declaró la inexequ

24. A partir de lo anterior, estiman que la Ley 2159 de 2021 por ser una ley ordinaria de presupuesto sea bajo la justificación de tener una incidencia fiscal porque se desconocen los lineamientos de la

25. Señalan que la ley anual del presupuesto tiene un objetivo totalmente ajeno al debate electoral, incluir asuntos electorales que pueden ser considerados como accesorios e instrumentales de alta in reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, se torna en una pretexto que tier

#### **Sexto. Desconocimiento del principio democrático por insuficiencia en el debate estatutario a**

26. En la demanda D-14539 los actores aseveran que se desconoció el principio democrático por in Para fundamentar lo anterior, aducen que dentro del procedimiento reforzado se encuentran las may sentencias C-162 de 2003 y C-523 de 2005, con un amplio debate democrático en el que se garantic manera, estiman que el amplio debate democrático es una de las características del trámite cualific

27. A continuación explicaron por qué, en su criterio, eso no se cumplió en el trámite del artículo 1 discusión del artículo (...) fue de 44 minutos. En la discusión solicitaron la palabra 21 congresistas De esos congresistas, y como consta en la grabación, 13 congresistas no pudieron concluir la prese tiempo de intervención de cada Representante, precisando si terminaron o no su exposición.

28. Los actores precisan que los 2 minutos que fueron otorgados son insuficientes para presentar ar democrático no se limita a la simple posibilidad de intervenir, sino a que se otorguen tiempos razor deliberativa. Ese estándar de suficiencia en la deliberación no se cumplió en el presente caso, en tai inconstitucionalidad del precepto censurado.

#### **Segundo cargo: violación al principio de unidad de materi**

29. Los promotores de las acciones públicas señalan que los artículos 158 y 169 de la Constitución permite materializar los principios de seguridad jurídica y democrático habida cuenta que dota de u disposiciones extrañas e inconexas con el eje temático central deben ser declaradas inexequibles pc

30. Los demandantes arguyen que el procedimiento de aprobación y contenido de la ley de prespu incluir temas de carácter permanente ni asuntos que no se relacionen con el objeto propio del presu

31. En particular, precisan que el procedimiento de aprobación y contenido de la ley anual de presu limitada por el principio de unidad de materia que debe examinarse, adicionalmente, a través de los manera, si una disposición no hace parte de (i) la estimación de ingresos, (ii) la autorización de gas calificado que existe para esta clase de leyes.

32. Indican que la jurisprudencia de la Corte ha determinado que, tratándose de la Ley anual del presupuesto, puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones permanentes” Por tanto, la Corte ha considerado que son ajenas a las leyes anuales del presupuesto relacionadas con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)”

33. Es así que las leyes anuales de presupuesto tienen un contenido específico definido en la Constitución y la Ley anual de presupuesto de 2022, sin una clara justificación de la relación de conexidad con el presupuesto corriente de la Nación, las apropiaciones presupuestales y la correcta ejecución del presupuesto, la competencia electoral en Colombia, y por ello no puede ser modificada o suspendida para habilitar la suspensión nada tiene que ver con el contenido que por definición orgánica debe contener la ley pre

34. Particularmente en las demandas D-14537 y D-14539 se explica que en el presente caso se transgredió la ley estatutaria a través de una disposición contenida en una ley ordinaria anual de presupuesto, lo que está fuera del ámbito del objeto de la ley anual de presupuesto, porque suspender la restricción de firmar convenios es un medio para la adecuada ejecución del presupuesto.

35. Sumado a ello, los demandantes que proponen este cargo señalan que se trata de una disposición de Hacienda y Crédito Público el 29 de julio de 2021, sino que fue propuesta por los ponentes en la ley que se relaciona con la materia presupuestal desde el inicio del trámite legislativo. Así mismo, indican que

36. Precisan que la incorporación del artículo 124 acusado en la ley anual de presupuesto, según su texto, permite a las entidades descentralizadas puedan contratar con la Nación. Sin embargo, con ella se derogó de facto y media

37. En la demanda D-14538 el actor explica que la norma acusada incumple los criterios de unidad de objeto y finalidad de la ley estatutaria, mientras que el artículo 124 censurado se refiere a una temática de conexidad temática. Adicionalmente, indica que el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 tampoco cumple con la vocación de permanencia de que goza una ley estatutaria.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior  
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024