

Bogotá, noviembre 16 de 2021

Honorables Magistrados y Magistradas

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Reparto

E. S. D.

Asunto: Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, mediante la cual *“se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”*. Con solicitud de medida cautelar de suspensión provisional y trámite prioritario por razones de urgencia nacional. **[19 Folios y 10 Anexos]**

IVÁN CEPEDA CASTRO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, GUSTAVO BOLÍVAR, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, WILSON ARIAS CASTILLO, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO y JOSÉ AULO POLO, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, actuando en calidad de ciudadanos y ciudadanas colombianas, mediante el presente escrito nos permitimos interponer acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por la cual *“se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”*¹. La disposición controvertida modifica la prohibición contenida en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, denominada “Ley de Garantías”, y viola los artículos 152, 153, 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia.

En el pasado la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la “Ley de Garantías”, particularmente respecto de su artículo 38 al cual consideró ajustado a la Constitución y una norma que desarrolla principios constitucionales como el principio democrático, la igualdad, la moralidad, la eficacia y la transparencia. En la sentencia C-1153 de 2005 esta Corporación no sólo declaró la exequibilidad de ese instrumento legal de rango estatutario, sino que estableció su contribución a la preservación de la independencia institucional en escenarios electorales, introduciendo como fórmula de equilibrio entre los

¹ La Ley 2159 de 2021 fue divulgada el 12 de noviembre de la anualidad, en horas de la tarde, por la Presidencia de la República a través de su portal digital, en la entrada “Normativa”, y fue alojada en el enlace: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202159%20DEL%2012%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202021.pdf>. Recuperado de internet el 12 de noviembre de 2021. Sin embargo, a la fecha de presentación de esta demanda, esto es el 16 de noviembre de 2021, la Ley 2159 todavía no había sido publicada en el Diario Oficial (Ver Anexo No. 10).

actuales gobiernos nacionales, regionales y locales, y otras fuerzas políticas, la prohibición de emplear la contratación estatal, específicamente los “convenios interadministrativos” dentro de los cuatro (4) meses previos a certámenes electorales.

Esa prohibición, diseñada para preservar una sana democracia, abierta a la alternancia, fue sustituida por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 que habilitó a la Nación a suscribir “convenios interadministrativos” para “ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación” con los actores señalados en el primer inciso del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, esto es gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden departamental, municipal o distrital.

En el sentir de quienes suscribimos esta demanda, el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 vulnera el principio constitucional de unidad de materia y la reserva de ley estatutaria lo cual justifica la acción pública que hoy nos convoca, así como la intervención de este Alto Tribunal, en virtud del artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

Para efectos de sustentación hemos estructurado la presente acción de la siguiente manera. En primer lugar, presentamos la norma demandada. En segundo lugar, presentamos las normas constitucionales infringidas. En tercer lugar, ofrecemos una breve descripción de la prohibición contenida en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, sustituida por la disposición acusada. En cuarto lugar, formulamos el cargo de inconstitucionalidad por violación del principio constitucional de unidad de materia. En quinto lugar, desarrollamos el cargo de inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley estatutaria. En sexto lugar, presentamos nuestras solicitudes sobre dos (2) aspectos procesales de relevancia. En séptimo lugar, formulamos nuestras pretensiones. En octavo lugar enlistamos los documentos anexos a la presente causa. Finalmente, en el noveno apartado referimos nuestros datos de notificación.

I. NORMA DEMANDADA

“ARTÍCULO 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

“PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor

General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial”.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

La norma demandada vulnera los artículos 152, 153, 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 152 consagra que *“(m) mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; (...) f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”.*

El artículo 153 establece que *“(l) a aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla”.*

El artículo 158 dispone que *“(t) odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.*

Y, el artículo 169 indica que *“(e) l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.*

III. SOBRE LA LEY DE GARANTÍAS Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DESARROLLA

La Ley Estatutaria 996 de 2005 fue la respuesta en Colombia a la pregunta de cómo reducir las desigualdades electorales que podrían derivarse de la reelección recientemente introducida a la Constitución Política, por ello disposiciones como los artículos 33 y 38 de esa ley establecen limitaciones a la contratación durante los cuatro meses anteriores a la contienda electoral, con el fin de evitar que los gobernantes de turno, en especial el o la presidente, usen la contratación estatal, incluso bajo la forma de “convenios interadministrativos”, para favorecer sus propias expectativas electorales o para adecuar en función de los intereses del partido de gobierno los contratos a ejecutar.

Por eso, en aras de garantizar igualdad de condiciones para las fuerzas políticas en contienda, se incorporó como medida supra legal, de tipo estatutario, la Ley 996 de 2005, como un mecanismo de protección electoral para evitar que los gobiernos en ejercicio perpetúen sus instancias de

poder o las de los candidatos de sus afectos con las herramientas públicas a las que tienen acceso en ejercicio de su función, como lo es la contratación estatal.

Esta ley fue sometida al control previo de constitucionalidad de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1153 de 2005, con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra. Allí, el Alto Tribunal estudió el artículo 38, hoy suspendido por virtud de la norma demandada, y señaló que:

“El artículo 38 establece algunas prohibiciones para los servidores públicos autorizados por la Constitución para el ejercicio de actividad política. Dentro de las prohibiciones se encuentran el presionar a sus subalternos para que apoyen determinada causa política, el difundir propaganda electoral en medios de comunicación oficiales, el favorecer laboralmente a quienes dentro de su entidad participen en igual causa política —a menos que tal favorecimiento provenga de la participación dentro de un concurso público de méritos—, el ofrecer beneficios a los ciudadanos para influir en su intención de voto y el despedir funcionarios de carrera por razones de buen servicio.

“Además, establece en su párrafo unas prohibiciones dirigidas a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas, durante los cuatro meses previos a las elecciones. Tales prohibiciones consisten en:

- No celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.*
- No destinar recursos públicos de las entidades a su cargo o de aquellas entidades en las que participen como miembros de sus juntas directivas para reuniones proselitistas en las que participen los candidatos a cargos de elección popular o voceros de los candidatos.*
- No inaugurar obras públicas o dar inicio a programas sociales en reuniones en las que participen candidatos cargos públicos de elección popular o sus voceros.*
- No modificar la nómina del ente territorial durante los cuatro meses previos a las elecciones, salvo provisión de cargos por faltas definitivas o aplicación de normas de carrera administrativa.*

*“La Sala observa que **todas las limitaciones previstas en el artículo 38 están claramente encaminadas a garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución**, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones. En esa medida, en términos generales, **el artículo 38 no contraría disposición alguna de la Carta, sino que la desarrolla**”.* (Énfasis agregado).

Pese a lo anterior, el actual Gobierno, y sus bancadas en el Congreso, decidieron cambiar las reglas justo cuando se avecinan elecciones, mediante el Presupuesto General de la Nación (en adelante también, PGN), mecanismo legal de tipo ordinario, que en su artículo 124 habilita a las entidades territoriales y descentralizadas a celebrar convenios interadministrativos con la Nación

para “ejecutar programas y proyectos correspondientes al (PGN)”², lo cual significa una sustitución de plano de la prohibición prevista en el artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, y comporta una violación al principio constitucional de unidad de materia y a la reserva de ley estatutaria, como explicaremos a continuación.

IV. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA DEMANDADA POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UNIDAD DE MATERIA, CONTEMPLADO EN LOS ARTÍCULOS 158 Y 169 SUPERIORES

El artículo 158 de la Constitución Política de Colombia señala que “(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y **serán inadmisibles** las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Adicionalmente, el artículo 169 indica que “(e)l título de las leyes deberá **corresponder precisamente** a su contenido” (énfasis agregado a ambas disposiciones).

Uno y otro precepto integran el principio constitucional de “Unidad de Materia”, en virtud del cual la Corte Constitucional ha entendido que “*las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un **eje temático, el cual puede precisarse**, entre otros, **con lo establecido en su título**. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que **se predica de cualquiera de sus normas**, incluso si estuvo presente desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso”³. (Énfasis fuera del texto original).*

Para la Corte, “(l)a importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también **los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas**. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”⁴. (Resaltado nuestro).

Ahora bien, tratándose de leyes presupuestales el deber derivado del principio de “unidad de materia” debe examinarse a su vez a través de los artículos 345, 346 y 347 Superiores, siendo entonces una regla aún más estricta para ese tipo de leyes. De ese modo, es justo afirmar que tratándose de las leyes que dicten el presupuesto anual de la Nación la libertad de configuración

² Ver artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2008. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

del legislador se encuentra limitada, tanto por el principio constitucional de unidad de materia como por los contenidos particulares y restricciones que ha fijado el constituyente para su configuración.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el Presupuesto General de la Nación se divide en tres partes: el **presupuesto de rentas**, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal; la **ley de apropiaciones**, que autoriza los gastos y, finalmente; las **disposiciones generales**, esto es las “*normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan*”.

Así, toda norma incorporada en el presupuesto general de la Nación que no corresponda estrictamente con los contenidos señalados por los artículos 345, 346 y 347, y en últimas no haga parte de (i) la estimación de ingresos, (ii) la autorización de gastos, ni (iii) la definición de la “correcta ejecución” de ese presupuesto, es inconstitucional por virtud del principio de unidad de materia calificado que existe para este tipo de leyes.

En aras de dotar de suficientes elementos de juicio la presente discusión, es importante señalar que la jurisprudencia constitucional, al examinar otras demandas contra disposiciones introducidas en leyes anuales del presupuesto general de la Nación, ha considerado que son ajenas a las mismas y que transgreden el principio de unidad de materia iniciativas que “(i) (...) *introduce(n) una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994; C-177 de 2002); (ii) (...) norma(s) que regula(n) competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003); (iii) (...) prorroga(n) la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006); (iv) (...) fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006); (v) (...) (que) **regulan materias propias de una ley estatutaria**, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)”⁵. (Énfasis fuera de texto original).*

En el asunto que hoy nos ocupa, el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 tiene por objeto habilitar a las entidades territoriales y descentralizadas a celebrar - a través de los funcionarios que las representan - convenios interadministrativos con la Nación, para “ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación”, con lo cual suspende la protección derivada de la “Ley de Garantías”, aplicable durante los cuatro meses previos a cada contienda electoral. Su incorporación en el presupuesto anual supone la suspensión de una

⁵ Este recuento fue hecho por la Corte Constitucional, a propósito de la sentencia C-006 de 2012, citado posteriormente en la sentencia C-438 de 2019, con ponencia de la magistrada Cristina Pardo.

norma de carácter electoral, entre otras cosas de naturaleza estatutaria (como lo desarrollamos en el acápite siguiente), que no corresponde en modo alguno con la estimación de ingresos, la autorización de gastos, ni la definición de la correcta ejecución de ese presupuesto.

Su incorporación - dicen sus autores y el texto mismo de la norma demandada - busca contribuir a la reactivación económica permitiendo que las entidades territoriales y descentralizadas puedan contratar con la Nación; sin embargo, con ella se derogó de facto, y mediante una ley ordinaria, una prohibición estatutaria, poniendo así en riesgo una de las principales garantías electorales con que contaban las fuerzas políticas y las ciudadanías desde 2005. Tal habilitación no sólo es un objeto extraño a los contenidos constitucionales que le son propios a la ley de presupuesto, sino que representa una fórmula a través de la cual se hace fraude al procedimiento exigido por el ordenamiento superior para normas de carácter estatutario, como lo es - insistimos - la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías.

La incorporación de un asunto electoral en la ley de presupuesto viola la regla según la cual una ley debe referirse a una sola materia, derivando en inconstitucionales los contenidos que carecen de conexidad con la misma, y justificando la intervención de este Alto Tribunal para declarar su inexequibilidad.

Finalmente, sea esta la oportunidad para señalar que la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter sustancial, que lo hace insubsanable⁶, y la acción que lo controvierta no caduca⁷.

V. INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACIÓN DE LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA CONTEMPLADA EN LOS ARTÍCULOS 152 Y 153 SUPERIORES

Como ya lo hemos señalado el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 (“Ley de Garantías”) contempló un conjunto de prohibiciones para los servidores públicos en el marco de actividades políticas, particularmente en escenarios preelectorales.

El párrafo del artículo 38 prohíbe expresamente a gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas, durante los cuatro (4) meses previos a las elecciones: (i) **celebrar convenios interadministrativos** para la ejecución de recursos públicos; (ii) destinar recursos públicos de las entidades a su cargo o de aquellas entidades en las que participen como miembros de sus juntas directivas para reuniones proselitistas en las que tomen parte los candidatos a cargos de elección popular o sus voceros; (iii) inaugurar obras públicas o dar inicio

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-531 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero.

a programas sociales en reuniones en las que participen candidatos cargos públicos de elección popular o sus voceros; y (iv) modificar la nómina del ente territorial durante los cuatro meses previos a las elecciones, salvo provisión de cargos por faltas definitivas o aplicación de normas de carrera administrativa.

Todas esas limitaciones, a juicio de la Corte Constitucional, “*están claramente encaminadas a garantizar los **principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones***”⁸.

La Ley de Garantías es una ley estatutaria y en consecuencia goza de una especial jerarquía en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual exige no sólo unas mayorías especiales para su conformación, así como la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, sino que tiene la garantía de que **no puede ser modificada por una ley ordinaria**, como es el caso de la ley nacional de presupuesto.

Esa garantía es lo que el constitucionalismo denomina “reserva de ley estatutaria”, y en nuestra Carta Política se encuentra consagrada en los artículos 152 y 153, a saber:

*“**Artículo 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;*
- b) Administración de justicia;*
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;*
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;*
- e) Estados de excepción;*
- f) La **igualdad electoral entre los candidatos** a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o. de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la

⁸ Corte Constitucional. Sentencia 1153 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional”.

“Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla”.

Son múltiples los ejemplos que se encuentran en la jurisprudencia de la Corte Constitucional donde se examinan disposiciones de tipo ordinario que pretenden modificar o derogar disposiciones de naturaleza estatutaria. Particularmente abundan ejemplos de leyes de presupuesto que han pretendido alterar disposiciones supralegales. Para la fortuna de nuestro sistema, también son diversas las decisiones en que cada una de esas iniciativas ha sido declarada inexecutable.

A manera de ilustración nos permitimos traer a colación algunas de las reflexiones expuestas en la Sentencia C-515 de 2004, con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, donde se declaró la inexecutable de varios artículos del presupuesto general de la nación por la violación de la reserva de ley estatutaria en materia electoral. En esa ocasión sostuvo:

“En este punto considera la Corte que es importante precisar que, según su características y su incidencia, también asuntos electorales que podrían ser considerados como accesorios o instrumentales deben ser regulados mediante leyes estatutarias. Por lo menos dos razones fundamentan esta definición: por una parte, porque una característica distintiva de las normas electorales es precisamente su tendencia a fijar procedimientos detallados, puesto que de las particularidades de esas reglas— y de su combinación — se derivan efectos importantes para la dinámica y los resultados de la contienda electoral. Dada la importancia de todos esos detalles operativos para el desenlace de la puja electoral y para asegurar condiciones de igualdad y de transparencia para las elecciones, es fundamental que su reglamentación no quede en manos de mayorías coyunturales, sino que se someta a procedimientos especiales como los de las leyes estatutarias. Por otro lado, muchas de las normas electorales de carácter operativo tienen la virtualidad de afectar derechos fundamentales, en puntos como la intimidad, la igualdad y la libertad en el sufragio, etc. — razón por la cual aparece como necesario que su regulación se realice a través de leyes estatutarias.

“(…)

“Finalmente, es importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. (...) (E)n Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna

incidencia fiscal. *No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual - o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto -, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, **la práctica de incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución**". (Énfasis fuera de texto original).*

En el asunto que nos ocupa, una violación a la reserva de ley estatutaria, en particular a la prohibición contenida en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, representa a su vez una violación al sistema de pesos y contrapesos, al funcionamiento del sistema democrático, a las garantías electorales de igualdad, moralidad, imparcialidad, eficacia y transparencia, contenidos - entre otros - en el artículo 209 constitucional, todos ellos principios constitucionales que desarrolla y pretendía garantizar la prohibición contenida en el artículo estatutario derogado de facto por la Ley 2159 de 2021.

VI. ASPECTOS PROCESALES DE RELEVANCIA EN EL ASUNTO DE AUTOS

A. SOBRE LA PRETENSIÓN DE OTORGAR LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA NORMA DEMANDADA

Conforme a pronunciamientos previos de la Corte Constitucional, en particular los contenidos en el Auto 368 de 2015, esta Corporación ha considerado que la medida cautelar de suspensión provisional de efectos jurídicos de las normas demandadas no hace parte de las competencias expresamente previstas en el artículo 241 de la Constitución ni en el Decreto 2067 de 1991.

Sin embargo, dada la gravedad del asunto que nos ocupa, nos permitimos solicitar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, con el ánimo de evitar que se consoliden circunstancias que nunca debieron nacer a la vida jurídica, o de perjuicios irremediables en los próximos comicios electorales y en el ejercicio de la función pública, que hagan ineficaz la intervención de esta Corporación por vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

Para el efecto queremos destacar, como lo hicieron en el año 2015 los magistrados Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio en el **salvamento de voto al Auto 368 de 2015**, que si bien lo deseable es que la competencia se encuentre expresamente reglada, en el caso que nos ocupa una

interpretación sistemática y teleológica de la Carta Política, así como de las normas que se integran a ella a través del bloque de constitucionalidad, no sólo es necesaria sino insoslayable para garantizar la primacía de la Constitución y evitar que haya un indebido provecho del silencio de las normas superiores. Así, la interpretación que proponemos a continuación, con ocasión de esta solicitud de medida cautelar, conduce a concluir que la Corte sí tiene competencia para suspender provisionalmente los efectos jurídicos de normas sometidas a su control, mientras se produce una decisión de fondo en el asunto que nos ocupa.

En efecto, la medida provisional que hoy solicitamos deriva su fundamento de las siguientes normas de la carta Política: primero, del artículo 2, que contempla como fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los deberes consagrados en la constitución y asegurar la vigencia de un orden justo; segundo, del artículo 4, que establece la cláusula de supremacía constitucional; tercero, del artículo 228, que reconoce la prevalencia del derecho sustancial; cuarto, del artículo 229, que prevé el acceso efectivo a la administración de justicia; quinto, del artículo 241, que introduce el control constitucional; sexto, del artículo 378, que desarrolla los mecanismos de reforma constitucional; y séptimo, del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debidamente ratificada por Colombia, que consagra el derecho a un recurso judicial efectivo.

La presente solicitud no sólo ofrece una oportunidad para que a través de una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución se construya una posición expansiva de las medidas cautelares, mediante *“el desarrollo jurisprudencial de una figura que no es ajena al constitucionalismo y que, **bajo unos requisitos precisos y en circunstancias excepcionales**, sería garantía última de integridad y supremacía de nuestra Carta Política”*, sino que en el caso concreto prevendría la consolidación de un efecto aún más lesivo sobre el ordenamiento jurídico colombiano, traducido en este asunto en validar como práctica legítima la posibilidad de alterar las reglas electorales - en especial, las prohibiciones -, por vía de mecanismos ordinarios, que pueden convertirse en ley de la República y empezar a generar efectos sobre realidades inminentes (como es el escenario preelectoral), únicamente mediante las mayorías simples del Congreso, eludiendo con ello no sólo los procedimientos y mayorías cualificadas que se requieren dentro del legislativo, sino también el control previo de la Corte Constitucional. En últimas, la situación que desencadenó la presente demanda, supone una transgresión al orden constitucional y democrático de nuestro país, valiéndose de un silencio normativo para crear una realidad prohibida estatutariamente, cual es la contratación por vía de convenios interadministrativos entre la Nación y los representantes de entidades territoriales y descentralizadas en los meses previos a certámenes electorales.

Con base en lo anterior, así como en la convicción de que la principal función de la Corte Constitucional consiste en proteger la integridad y la supremacía de la Constitución Política, y

⁹ Corte Constitucional. Salvamento de Voto, M.P. Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio. Auto 368 de 2015.

en aras de evitar que se consoliden circunstancias que nunca debieron nacer a la vida jurídica, o perjuicios irremediabiles para los próximos comicios y para la función pública que tornen en ineficaz la intervención de este Alto Tribunal, solicitamos que se otorgue la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, hasta tanto se produzca el pronunciamiento de fondo a esta demanda.

Con ocasión de este asunto, solicitamos también se analicen y definan los requisitos precisos y las circunstancias excepcionales en que esta Corporación podría conceder la medida cautelar objeto de solicitud, con el propósito de enriquecer la jurisprudencia nacional y los mecanismos de protección de la Constitución.

Sea esta la ocasión para señalar que una situación como la derivada del asunto de autos, materializa el temor expresado en su oportunidad por los magistrados Rojas Ríos y Palacio Palacio, traducido en lo adverso que puede resultar una reacción impávida por parte de la Corte ante actos atentatorios de los principios superiores (como la reserva de ley estatutaria), que generan efectos inconstitucionales, sustituyendo prohibiciones supralegales, y deteriorando (o poniendo en riesgo) la independencia, la transparencia y la probidad de la función pública. Así, resultan vigentes las apreciaciones que transcribimos a continuación:

*“Nuestra preocupación por la decisión adoptada por la Sala Plena radica en que **la Corte quedaría impávida frente a graves situaciones que impliquen evidentes desconocimiento de derechos fundamentales y otras normas constitucionales.** Supóngase que se acepta la incompetencia de este Tribunal para suspender o inaplicar un acto reformativo de la Constitución que la sustituye. De esa premisa se asume que el Tribunal no puede hacer nada contra un acto legislativo que establezca una segregación racial entre indígenas y mestizos o una separación definida por orientación sexual. Pero una medida de ese tipo es absurda en la racionalidad actual de protección de derechos humanos y frente a la Constitución, pues **permitiría un régimen de apartheid inadmisibile.** Por lo tanto, es incorrecto despojar a la Corte de la opción de suspender o inaplicar un acto reformativo de la Carta Política que la sustituye.*

Defendemos la existencia de una competencia, cuya finalidad es evitar que una norma que suprime o sustituye la Constitución tenga efectos jurídicos. Se trata de una medida que garantiza la coherencia del sistema jurídico, en tanto evita que la norma superior no sea sustituida, ni siquiera transitoria o provisionalmente.

*La concepción material de la Carta Política advierte que esta debe tener procedimientos que permitan materializar sus contenidos y garantizar su protección. **En casos de sustituciones evidentes y groseras de la Constitución, la finalidad descrita se logra en mayor medida cuando se otorgan al juez poderes cautelares para evitar que actos derogatorios de la norma suprema surtan efectos.***

*En consecuencia, el poder constituido no puede sustituir o derogar la Constitución, toda vez que esta excluyó dicha posibilidad. Como guardiana de la Carta Política, **la Corte debe impedir las trasgresiones a las competencias establecidas en la norma superior**. Esta Corporación ha cumplido esa obligación a través de la inexecutable de los enunciados prescriptivos que sustituyen la Constitución. Si la Corte puede efectuar esa clase de control a los actos reformativos de la Carta Política, con mayor razón tiene la competencia para suspender o inaplicar normas que de manera grosera y evidente la derogan. En nuestro sentir, esa facultad cautelar es una derivación lógica e inherente al control constitucional que existe sobre los actos reformativos de la norma cúspide en el ordenamiento jurídico Colombiano”. (Énfasis agregado al texto original).*

En la oportunidad en que se produjo el salvamento de voto en cita, el factor de riesgo constitucional que propició el análisis de la medida cautelar de suspensión provisional de efectos jurídicos fue generado por disposiciones contenidas en un acto legislativo, respecto de las cuales se cuestionaba su posibilidad de sustituir la Constitución, de modo que el objeto central del salvamento fue llamar la atención en la necesidad de considerar caminos aceptables constitucionalmente de modo que Corte Constitucional pudiese dar una respuesta efectiva ante (i) el evidente desconocimiento de normas constitucionales, (ii) que permitiesen el establecimiento, así fuese temporal o transitorio, de un régimen inadmisibles a la luz de las normas superiores. Sin lugar a dudas su llamado fue examinar las opciones para defender la competencia de la máxima guardiana del orden constitucional con el ánimo de evitar que la Carta Política fuese transgredida y que su violación produzca efectos jurídicos y daños que resulten irremediables, con lo que la lesión al orden constitucional ya no pudiese superarse.

En el caso que nos ocupa, la medida cautelar solicitada busca evitar un acto de derogación de una prohibición de carácter estatutario por vía de una ley ordinaria, que de aplicarse consolidaría el escenario que el legislador cualificado quiso evitar hace dieciséis años, cuando introdujo la Ley 996 de 2005 o “Ley de Garantías”. Nuestra principal preocupación es que el artículo demandado permite la suscripción de convenios interadministrativos dentro de los cuatro meses previos a las siguientes elecciones (a realizarse el 13 de marzo de 2022, esto es desde el 13 de noviembre de 2021)¹⁰, de modo que con la sanción de la ley ordinaria del presupuesto nacional se derogó la prohibición estatutaria del artículo 38 de la Ley de Garantías, y se lesionó además del orden constitucional, el régimen legal de garantías electorales.

De aceptarse esta circunstancia se abriría carrera a una práctica altamente peligrosa para la vigencia del orden constitucional y legal: burlar la reserva de ley estatutaria acudiendo al trámite de ley ordinaria (que no exige mayorías calificadas ni el control previo de constitucionalidad),

¹⁰ Nótese que la sanción presidencial de la Ley 2159 de 2021, donde se contiene el artículo objeto de reproche, ocurrió el 12 de noviembre de 2021, esto es un día antes que empezara a regir la prohibición propia de la Ley de Garantías.

para producir modificaciones normativas lesivas del precepto democrático, que consoliden realidades fácticas y jurídicas nocivas y posiblemente irreversibles para el momento en que el máximo órgano guardián de la Carta Política se pronuncie de fondo.

En el caso concreto, la procedencia de la medida cautelar que hoy solicitamos se sustenta también en lo dispuesto en el artículo 153 superior en el que se consagra el procedimiento para aprobar, modificar o derogar una ley estatutaria. Estrictamente, se dispone por orden constitucional que el trámite de una Ley Estatutaria comprenderá la **revisión previa** por parte de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del proyecto antes de que el mismo sea sancionado y entre en vigencia.

En el asunto que hoy nos ocupa, no hay duda que el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 es una disposición de orden estatutario cuya modificación, suspensión o derogación debía ser tramitada conforme a lo dispuesto en el artículo 153 constitucional previamente citado, que es un trámite legislativo especial y del cual se deriva el control previo de constitucionalidad. Sin embargo, nos encontramos en el evento en el que dicho trámite especial al ser sustituido por uno ordinario, la prerrogativa de control previo constitucional fue eliminada erróneamente, llevando a la vida jurídica una modificación estatutaria a través de un trámite ordinario que sustituyó materialmente la función constitucional que se le otorga a la H. Corte para pronunciarse sobre la exequibilidad de normas estatutarias antes de que las mismas entren a la vida jurídica.

En este caso entonces, la medida cautelar, además de prevenir un perjuicio irremediable con ocasión de la vigencia de una norma que nunca debió tramitarse por la vía ordinaria, de adoptarse corrige fácticamente la eliminación derivada de la sustitución del trámite legislativo especial de una ley estatutaria por uno ordinario, cumpliendo con ello, por vía de la acción de constitucionalidad, la revisión previa que la Corte Constitucional en todo caso debía hacer sobre la norma citada. Así, dejar sin efectos jurídicos la norma demandada concediendo la medida cautelar, no es otra cosa que garantizar el amparo constitucional de la función de control previo de constitucionalidad que toda ley estatutaria debe tener antes de entrar en vigencia.

Por todo lo anterior, contrarrestar esas violaciones evidentes y groseras a la Constitución, que se valen de los silencios normativos frente a la competencia precautelar del juez constitucional para impedir que ellas generen efectos jurídicos, y que cuentan con que los eventuales remedios posteriores no logren retrotraer las circunstancias fácticas que desencadenaron esas violaciones, es lo que hoy justifica que nos animemos a solicitar a este Tribunal reconsiderar la postura mayoritaria planteada en el Auto 368 de 2015. Así, acudiendo a una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 2, 4, 228, 229, 241, 378 Constitucionales, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a lo dispuesto en el artículo 153 superior, solicitamos a la H. Corte que reconozca dentro de los poderes cautelares del juez constitucional la facultad de suspender provisionalmente los efectos jurídicos de ciertas normas que, como el

artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, demandan una intervención inmediata pues pueden generar efectos irretrotraibles y afectaciones irremediables sobre nuestro sistema democrático.

B. SOBRE LA “URGENCIA NACIONAL” EN EL ASUNTO DE LA REFERENCIA

Adicionalmente, queremos llamar la atención de la Corte Constitucional en la necesidad de catalogar este asunto como uno de “Urgencia Nacional”, y priorizar con fundamento en ello su trámite al interior de la Corporación.

El Decreto 2067 de 1991, mediante el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se surten ante la Corte Constitucional, prevé en su artículo 9 un trámite sucinto cuando se trate de casos de urgencia nacional. Así señala:

“Artículo 9. El magistrado sustanciador presentará por escrito el proyecto de fallo a la Secretaría de la Corte, para que ésta envíe copia del mismo y del correspondiente expediente a los demás magistrados. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos cinco días, salvo cuando se trate de decidir sobre objeciones a proyectos de ley o en casos de urgencia nacional”. (Énfasis agregado al texto original).

A su vez, el Reglamento Interno de la Corte Constitucional, Acuerdo 02 de 2015, alude a esta institución en dos disposiciones, los artículos 32 y 42, que respectivamente señalan:

“Artículo 32. Conceptos. Los Magistrados podrán hacer llegar al ponente sus conceptos sobre el asunto objeto de estudio, para que éste los evalúe y, si lo considera pertinente, los tenga en cuenta para la elaboración del proyecto de sentencia. Para tales fines, el Magistrado que lo estime a bien, podrá solicitar copia de cualquier documento que repose en el expediente. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación de la Corte deberán transcurrir por lo menos cinco (5) días, salvo cuando se trate de decidir sobre objeciones a proyectos de ley o en casos de urgencia nacional. Lo mismo se hará en relación con los informes especiales de comisión y demás documentos que deban ser considerados”. (Énfasis nuestro).

“Artículo 42. Criterios para elaborar los Programas. Por regla general, los asuntos constitucionales se incluirán en los programas de trabajo y reparto en el mismo orden sucesivo de su recibo en la Corte. Se exceptúan de lo anterior, en forma concurrente y excluyendo los procesos ordinarios si fuere necesario, los siguientes asuntos: a. Los indicados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 y 11 del artículo 241 de la Constitución; b. Las demandas de inconstitucionalidad que se refieran a asuntos calificados de urgencia nacional, a juicio de la Sala Plena de la Corte, la cual deberá pronunciarse por mayoría absoluta. c. Los incidentes de nulidad o solicitudes de aclaración, cuya

sustanciación se asignará directamente al magistrado ponente del proceso". (Énfasis fuera del texto original).

Respecto a esta figura, la Corte Constitucional ha considerado que la “urgencia nacional” surge de una *“decisión autónoma y discrecional de la (Corporación), que puede ser solicitada durante el proceso de constitucionalidad, cuando haya razones poderosas para acelerar los términos fijados en el orden jurídico para agotar las etapas procedimentales pertinentes”*¹¹. Si bien la Corte en pocas ocasiones ha empleado esta figura, cuando lo ha hecho ha basado su decisión en el contenido de la norma y el contexto en el cual se solicita el control, para decidir si efectivamente procede o no tal declaratoria¹².

En el asunto que nos ocupa, desde el día siguiente a la sanción presidencial de la Ley 2159/2021 (13 de noviembre de 2021) se habilita a las entidades territoriales y descentralizadas a suscribir convenios interadministrativos con la Nación, de modo que la prohibición estatutaria que entraba a regir desde el mismo 13 de noviembre, día desde el cual se cuentan los cuatro meses previos al próximo certamen electoral que contempla el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías), fue derogada de facto por el artículo 124 de la Ley 2159. Esa circunstancia contraría el clima de plena independencia, transparencia y buen funcionamiento del servicio público durante la época preelectoral, sin presiones, dádivas, ofrecimientos de ninguna naturaleza, y sin la instrumentalización de la contratación estatal que quería generar la Ley de Garantías.

Cada día que transcurre en que la Nación, representada por el Ejecutivo nacional, pueda contratar con las entidades territoriales y descentralizadas (a través de sus representantes: gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden departamental, municipal o distrital) es un riesgo para la independencia, la transparencia y la probidad de la función pública, principios protegidos por la Ley de Garantías, así como para el correcto desempeño de los comicios electorales y para las garantías de todos los sectores políticos que participen en ellos.

Se trata entonces de un contexto que amerita la declaratoria de “urgencia nacional” en el asunto sometido a juicio, para que su análisis sea priorizado al interior de la Corte Constitucional, y reciba una resolución de fondo de manera celeré y oportuna, a efectos de proteger el escenario preelectoral del riesgo de una interferencia por parte del Ejecutivo nacional y local, mediante el empleo de figuras como los “convenios interadministrativos”.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-174/17. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹² Puede verse por ejemplo la sentencia C-965 de 1999, donde la Corte Constitucional aceptó declarar la urgencia nacional en el control de una norma que excepcionaba el principio de buena fe, en los casos en que la administración actúe como entidad de previsión o seguridad social, o como responsable en el reconocimiento y/o pago de pensiones.

Por lo tanto, solicitamos a esta Corporación priorizar el presente asunto, sobre la base de la “urgencia nacional”, y así acelerar los términos fijados en el orden de asuntos a despachar al interior de la Corte Constitucional, con el propósito de agotar las etapas procedimentales pertinentes en lo que respecta a este proceso antes que se configure una situación fáctica imposible de remediar.

*

* *

En síntesis, la norma demandada vulnera el principio constitucional de unidad de materia y la reserva de ley estatutaria, contenidos en los artículos 152, 153, 158 y 169 de la Carta Política de Colombia.

VII. PRETENSIONES

En virtud de lo expuesto, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional:

PRIMERO. Otorgar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, hasta tanto la Corte Constitucional haya resuelto de fondo la presente acción pública de inconstitucionalidad, sea que la tramite de manera independiente o acumulada con cualquier otra demanda semejante, y sienta así una nueva línea jurisprudencial, definiendo los criterios y casos en los que procede la aplicación de esa medida.

SEGUNDO. Declarar el trámite de “Urgencia Nacional” para que este asunto se adelante de manera prioritaria al interior de la Corte Constitucional.

TERCERO. Declarar la inexecutable del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, mediante la cual “*se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022*”, con fundamento en los argumentos expuestos en la presente acción, por la violación de los artículos 152, 153, 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia.

CUARTO. En el evento en que la H. Corte Constitucional declare la inexecutable de la norma demandada, solicitamos a este Tribunal que ordene dejar sin efectos los convenios administrativos y demás actos jurídicos celebrados con ocasión del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 desde la entrada en vigencia de la Ley citada hasta la fecha en que esta Corporación profiera su decisión de fondo.

VIII. ANEXOS

A la presente acción adjuntamos los siguientes documentos:

- 1) Copia de la cédula de ciudadanía de Iván Cepeda Castro.
- 2) Copia de la cédula de ciudadanía de Feliciano Valencia Medina.
- 3) Copia de la cédula de ciudadanía de Gustavo Bolívar Moreno.
- 4) Copia de la cédula de ciudadanía de Alexander López Maya.
- 5) Copia de la cédula de ciudadanía de Wilson Arias Castillo.
- 6) Copia de la cédula de ciudadanía de Alberto Castilla Salazar.
- 7) Copia de la cédula de ciudadanía de María José Pizarro Rodríguez.
- 8) Copia de la cédula de ciudadanía de Ángela María Robledo.
- 9) Copia de la cédula de ciudadanía de José Aulo Polo.
- 10) Captura de pantalla del Diario Oficial, del 16 de noviembre de 2021.

IX. NOTIFICACIONES

Recibiremos todo tipo de comunicaciones en la Carrera 7 No. 8-68. Oficinas 636B - 638B. Edificio Nuevo del Congreso, en la ciudad de Bogotá. Teléfono: 3824416. Y, en los correos electrónicos: ivancepeda7@hotmail.com, ivancepedacongresista@gmail.com y jrochag.senado@gmail.com.

Cordialmente,

IVÁN CEPEDA CASTRO
C.C. 79.262.397

FELICIANO VALENCIA MEDINA
C.C. 10.484.369

GUSTAVO BOLIVAR M.
C.C. 79.353.068

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
C.C. 16.744.638

WILSON ARIAS CASTILLO
C.C. 16.823.075

ALBERTO CASTILLA
C.C. 13.375.353

MARÍA JOSÉ PIZARRO
C.C. 52.425.419

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
C.C. 24.313.244

JOSÉ AULO POLO
C.C. 13.013.842