



COMUNICADO **14**

Mayo 5 de 2022

**Sentencia C-153-22**

**M.P. Diana Fajardo Rivera**

**Expediente: D-14522 (AC)**

**Norma acusada: Artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”.**

**CORTE CONSTITUCIONAL DECLARA INEXEQUIBLE, CON EFECTOS RETROACTIVOS, EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY 2159 DE 2021 POR VIOLAR FLAGRANTEMENTE LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA Y EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.**

**1. Disposición objeto de revisión constitucional**

**“LEY 2159 DE 2021<sup>1</sup>**

(noviembre 12)

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

(...)

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

proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

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

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

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 51.859 del 12 de noviembre de 2021.



## 2. Decisión

**Primero.** Declarar la **inexequibilidad** del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”, con efectos retroactivos, a partir de su expedición.

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

1. Sobre los convenios interadministrativos suscritos por virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, cuyo objeto se haya ejecutado completamente al momento de *informar esta decisión* mediante el comunicado oficial,<sup>2</sup> pese a que se fundaron en una disposición claramente inconstitucional, no se impartirá orden alguna, como consecuencia de la inexequibilidad aquí declarada, en la medida en que desde el punto de vista de los efectos constituyen una situación consumada, de conformidad con los fundamentos de esta sentencia.

2. A partir del *comunicado oficial de esta decisión*<sup>3</sup> no es posible suscribir convenios interadministrativos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por lo cual, aquellos trámites que se encuentran en curso deberán terminarse inmediatamente para impedir su perfeccionamiento.

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

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

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

4. Las reglas aquí establecidas se aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa que pueda derivarse por el uso

---

<sup>2</sup> Publicado en la página web [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co).

<sup>3</sup> Comunicado en ¿??

indebido de la contratación estatal durante la vigencia del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

### 3. Síntesis de los fundamentos

3.1. La Sala Plena resolvió las veintiocho (28) demandas de inconstitucionalidad admitidas, total o parcialmente,<sup>4</sup> por el ciudadano Roy Leonardo Barreras Montealegre y otros contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Los cargos estudiados fueron dos: (i) violación a la reserva de ley estatutaria y (ii) desconocimiento del principio de unidad de materia.

3.1.1. Los y las accionantes indicaron que a través del artículo 124 de la Ley de presupuesto no podía suspenderse parcialmente la Ley estatutaria de *garantías electorales*, en particular del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005; actuación que permitió la suscripción de convenios interadministrativos entre la Nación y los entes territoriales en momentos previos a las elecciones de congresistas y de Presidente(a) y vicepresidente(a) de la República, en perjuicio de la garantía de unos comicios *transparentes* y *equilibrados*. Esta actuación, en su concepto, llevó al desconocimiento del trámite especial y cualificado aplicable para la expedición, *modificación* y *derogación* de las materias estatutarias, según lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Constitución, destacando, entre otros, la elusión del control de constitucionalidad previo que debe adelantar la Corte Constitucional sobre estos asuntos.

3.1.2. Sostuvieron, además, que el artículo 124 cuestionado no tenía un carácter instrumental para la correcta ejecución del presupuesto y que, por lo tanto, su inclusión en una ley anual de presupuesto tampoco era justificada, desconociendo así el principio de unidad de materia.

3.2. Al estudiar el primer cargo, la Corte juzgó que se configuró una violación **flagrante** de la reserva de ley estatutaria. Para fundamentar su conclusión partió de la *reiteración* de dos premisas fundamentales.

3.2.1. Primera. A través de una ley ordinaria el Congreso de la República no está habilitado para modificar una ley estatutaria; y, más concretamente, mediante una ley con un trámite detalladamente establecido por el Constituyente y el legislador orgánico, como es la ley anual de presupuesto, no puede modificarse una ley estatutaria.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> En total, al proceso D-14522 se acumularon otras cuarenta (40) demandas presentadas por ciudadanos y ciudadanas.

<sup>5</sup> Regla expuesta por la Corte Constitucional en las sentencias C-515 de 2004 y C-995 de 2004.

3.2.2. Segunda. El párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 -o Ley de garantías electorales- tiene contenido estatutario. Esta afirmación encuentra sustento al estudiar su origen y precisar, consecuentemente, los principios constitucionales que subyacen a su configuración. En este sentido, la Sala recordó que esta Ley fue proferida tras la reforma constitucional que permitió entre los años 2004<sup>6</sup> y 2015<sup>7</sup> la reelección presidencial, sin embargo, su alcance desbordó los comicios en que los que el Presidente en ejercicio se postulara como candidato nuevamente, y pretendió amparar, en todas las elecciones, la *transparencia y equilibrio* electoral, fijando, entre otras reglas, prohibiciones para los servidores públicos en materia de participación en política. Por lo anterior, es indudable que el párrafo del artículo 38 tiene reserva estatutaria por virtud de los artículos 127 y 152, literal f) y párrafo transitorio, de la Constitución.

Para la Corte, además, el carácter estatutario del párrafo mencionado ya había sido reconocido en las sentencias C-1153 de 2005 y C-671 de 2015, por lo tanto, *no era un asunto novedoso* a definir en este caso, sino un aspecto a ser *reiterado*, como en efecto se hizo.

3.2.3. A continuación, la Sala Plena indicó que el artículo 124 de la ley anual de presupuesto *modificó parcial y temporalmente* el primer inciso del párrafo del artículo 38 mencionado, en la medida en que *levantó* la prohibición de suscribir convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, respecto de aquellos que fueran celebrados entre la Nación y los entes territoriales, desde la fecha de publicación de la Ley 2159 de 2021 y durante la vigencia fiscal de 2022, cuyo objeto recayera en los proyectos y programas correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

Indicó que esta *modificación*, además, fue reconocida en el inciso 2 del artículo 124 y ampliamente debatida -y cuestionada- durante el trámite legislativo, como de ello dan cuenta los tres debates que se surtieron en el Congreso de la República.

3.2.4. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que:

3.2.4.1. Se acreditó una violación a la reserva de ley estatutaria, porque se *modificó* el párrafo del artículo 38 de la Ley de garantías electorales a través de la ley anual de presupuesto. Esta violación, además, fue **flagrante** porque no había duda (*i*) sobre los trámites constitucionales exigidos para modificar una ley estatutaria y la prohibición de incluir en una ley anual de

---

<sup>6</sup> Acto legislativo 02 de 2004.

<sup>7</sup> Acto legislativo 02 de 2015.

presupuesto una materia estatutaria; ni (ii) respecto al contenido estatutario del referido enunciado. Adicionalmente, esto era claro para el Congreso de la República, que decidió votar el artículo 124 a través de las mayorías calificadas requeridas, tras reconocer su categoría estatutaria.

3.2.4.2. La anterior actuación condujo al quebrantamiento de los principios constitucionales que fundamentan el diseño que el Constituyente previó en los artículos 152 y 153 para la protección de la reserva de ley estatutaria. En particular, dicho trámite especial y cualificado es reflejo de un Estado regido por los principios (i) de supremacía constitucional y de (ii) separación funcional del ejercicio del poder, y frenos y contrapesos.

El primero, impone comprender que la exigencia de que las leyes estatutarias tengan un debate concentrado, con consensos ideológicos robustos a partir de la necesaria intervención de las minorías, y un control previo de constitucionalidad obedece a que las materias sujetas a este trámite son muy cercanas a la Constitución y, por lo tanto, no es suficiente con una *presunción* de constitucionalidad sobre ellas, sino que es necesaria la *certeza* de que son constitucionales. Solo así pueden entrar en vigencia, ocupar un lugar en el sistema de fuentes justo por debajo de la Constitución y gozar de estabilidad.

Por virtud del segundo principio, destacó la Sala Plena, promover la *elusión* del control de constitucionalidad previo que recae sobre las materias que tienen reserva de ley estatutaria, impacta intensamente el ejercicio de las funciones que el Constituyente reservó para cada autoridad dentro del diseño institucional, en especial, la competencia de la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución.

3.2.4.3. Aunado a lo expuesto, la Corte Constitucional destacó que la violación de la reserva de la ley estatutaria recayó en este caso sobre una medida que tiene por objeto garantizar la *transparencia* y el *equilibrio electoral*, esto es, la igualdad de todos los(as) candidatos(as) y organizaciones políticas, así como la libertad de quienes eligen, en un momento crucial para la *democracia representativa*.

En este sentido, sin desconocer que la reactivación económica y la generación de empleo constituyen imperativos para el Estado, recordó que su materialización no puede pretenderse a través del quebrantamiento de caros principios para un Estado constitucional y Social de Derecho, como los que aquí han sido referidos.

3.3. Por las razones antes expuestas, se verificó la prosperidad del primer cargo propuesto en las veintiocho (28) demandas admitidas. Ahora bien,

pese a que lo anterior permitía adoptar la decisión de inexecutable del artículo 124 cuestionado, la Sala Plena estimó necesario continuar con el examen del segundo cargo que, de manera autónoma, se fundó en la vulneración del principio de unidad de materia.

3.3.1. Con dicho propósito, se reiteró la jurisprudencia constante y reiterada de este Tribunal sobre los requisitos que condicionan el estudio del principio mencionado, en el contexto de leyes anuales de presupuesto, en concreto, los criterios de conexidad (causal, teológica, temática o sistemática), temporalidad, conexidad con la materia presupuestal y finalidad presupuestal.

3.3.2. Al amparo del test respectivo, se encontró que, entre otros aspectos, (i) no se verificaba una conexidad temática general que vinculara el artículo 124 con una Ley cuyo objeto es establecer las rentas nacionales y los gastos de la Administración (artículo 150.11 de la Constitución); (ii) la vigencia de esta disposición, contrariando el requisito de anualidad de la vigencia fiscal, tuvo efectos desde el 13 de noviembre de 2021, sin que, por otro lado, se hubiera justificado la razón por la cual esto no contradecía la regla de anualidad; (iii) su condición, modificatoria de un régimen de contratación en época preelectoral, no permitía considerar al artículo 124 como un enunciado instrumental para la correcta ejecución del presupuesto (artículo 11 del Decreto 111 de 1996; y (iv) una disposición que regula reglas de contratación no tiene claramente un contenido presupuestal, sino que hace parte de la configuración regulatoria del Congreso en materia de contractual, siguiendo para el efecto las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

3.3.3. Por lo expuesto, la Sala Plena concluyó que la inclusión del artículo 124 en la Ley anual de presupuesto para la vigencia 2022, materializó la violación al principio de unidad de materia.

3.4. Finalmente, en atención a la **flagrante** violación acaecida en este caso y a las repercusiones de ello para las reglas del juego democrático, la Corte Constitucional consideró imprescindible, en virtud del *principio de supremacía constitucional*, adoptar una decisión de inexecutable con efectos retroactivos, en atención a la competencia que le asiste y que fue reconocida en el artículo 45 de la Ley estatutaria 270 de 1996. Para el efecto tuvo en cuenta de manera principal la gravedad de la afectación a los principios constitucionales, así como la evidencia razonable previa sobre el vicio invocado. Respecto a la gravedad, es importante destacar que con una regla de tan corta vigencia, el impacto de la *elusión* al control de constitucionalidad era mucho más intenso; y, en cuanto a la evidencia de la lesión, se enfatizó en que en este caso en el Congreso de la República

existió una discusión amplia y aceptación sobre el contenido estatutario que se estaba modificando.

Por último, en el estudio de las repercusiones de la decisión respecto de los intereses involucrados y en atención principalmente a la necesidad de proteger los derechos fundamentales en casos de *contratos en curso* para atender las necesidades básicas insatisfechas mencionadas en la parte resolutive, se decidió establecer una excepción al efecto que esta decisión debía tener sobre todos los convenios interadministrativos, y contratos suscritos en consecuencia.

Finalmente, para efectos de este estudio y de las reglas de resolutive, se tuvo en cuenta que por *ejecución completa* del convenio interadministrativo debe comprenderse la realización del objeto contractual a través del contrato estatal subsiguiente a la suscripción del convenio interadministrativo suscrito como consecuencia de la habilitación del artículo 124 de Ley 2159 de 2021.

#### 4. Salvamentos o aclaraciones de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** está **de acuerdo** con la decisión de declarar la inexecutable de la norma con efectos retroactivos a partir del momento en que ésta fue expedida, pues no cabe duda de que el Congreso de la República violó la reserva de ley estatutaria, el principio de unidad de materia y las normas que se refieren a los contenidos y límites de una ley anual de presupuesto. Como ha quedado establecido en la jurisprudencia constitucional, los efectos retroactivos de la sentencia de inexecutable encuentran un sólido respaldo en el principio de supremacía constitucional y la realización de otros valores o principios contenidos en ella no menos importantes. Bajo esta óptica, por tratarse de un vicio que afectaba la validez de la norma, sus efectos deben ser *ex tunc* (desde siempre) para deshacer las consecuencias nocivas derivadas de la aplicación de normas espurias. La regulación acogida por el Constituyente y desarrollada por el Legislador con el fin de armonizar esas posiciones establece que la Corte Constitucional tiene no solo la potestad, sino el deber de modular los efectos temporales de sus providencias, pues a ella se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política. En efecto, además de la misión encomendada por el artículo 241 Superior, el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala que las sentencias que profiera la Corte sobre los actos sujetos a su control *“tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”*. Conforme a la disposición citada, si bien es cierto que por regla general las decisiones de esta Corte tienen efectos hacia el futuro, también lo es que

esos efectos pueden ser definidos en otro sentido por la propia Corporación. Por ello, el Despacho comparte que los efectos de la declaratoria de inexecutable de la norma demandada se deben surtir a partir de su expedición.

Con todo, a juicio del magistrado Ibáñez Najjar, los efectos retroactivos no solo derivan de la citada facultad prevista en el citado artículo 45 de la Ley 270 de 1996, sino fundamentalmente y para este caso, del artículo 149 de la Constitución Política que la Corte se abstuvo de aplicar y el cual dispone que *“Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes.”*

En el presente caso, dado que al momento de expedir la norma acusada la labor del Congreso de la República se desarrolló por fuera del marco constitucional y legal establecido para el trámite de las leyes de presupuesto, ha debido precisarse que aquella carece de validez y, por lo mismo, la norma demandada no produce efecto alguno. Mientras gozó de la presunción de constitucionalidad pudo producir efectos, pero declarada la inexecutable a partir de la violación flagrante de los artículos 151, 152, 153, 158, 167, 346 y 352 de la Constitución, ha debido aplicarse la consecuencia prevista en el artículo 149 conforme al cual el acto carece de validez y no produce efecto alguno, motivo por el cual, la retroactividad ha debido derivarse directamente de esta norma constitucional, la cual además ordena prevé la responsabilidad de los que hubieren participado en su expedición. .

Por su parte, el Magistrado Ibáñez Najjar no comparte la decisión contenida en el numeral 1 del resolutivo segundo, conforme a la cual, *“sobre los convenios interadministrativos suscritos por virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, cuyo objeto se haya ejecutado completamente al momento de informar esta decisión mediante el comunicado oficial, pese a que se fundaron en una disposición claramente inconstitucional, no se impartirá orden alguna, como consecuencia de la inexecutable aquí declarada, en la medida en que desde el punto de vista de los efectos constituyen una situación consumada, de conformidad con los fundamentos de esta sentencia.”*

A juicio del magistrado Ibáñez Najjar, la declaratoria de inexecutable retroactiva además de generar el retiro de la norma a partir de su sanción, produce su decaimiento es decir la falta de soporte jurídico que sirvió de fundamento para la celebración de los convenios interadministrativos,

motivo la Corte ha debido ordenar su terminación y liquidación, sin perjuicio de su nulidad absoluta la cual debe decretarse por el juez competente previo ejercicio de la acción judicial pertinente.

La consecuencia que se sigue de la celebración de un convenio cuya base legal que sirvió de sustento ha desaparecido del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su expedición, conforme a la modulación del alcance de la decisión de inexecutable, es la nulidad absoluta por objeto ilícito, por cuanto con el pronunciamiento de inexecutable retroactiva, lo que antes pudo ser lícito ahora se toma ilícito, por contravenir al derecho público de la Nación (C.C. art.1519) y por tratarse de un convenio prohibido, en la medida en que sin la modificación introducida por la ley retirada del ordenamiento no era posible suscribir el convenio interadministrativo.

En consecuencia, el magistrado Ibáñez Najar **no compartió este numeral primero del resolutive segundo**, toda vez que en él no se reconoce el fenómeno anteriormente descrito. Si en gracia de discusión se afirma que los efectos de la sentencia de inexecutable deben aplicarse desde el momento de la expedición de la norma y que, además, se está ante al decaimiento de los convenios interadministrativos celebrados con ocasión de la inexecutable de la norma en la cual se soportaban o que tienen una causa ilícita, no es dable admitir, a la luz del principio de eficiencia, que los convenios ejecutados constituyan una situación jurídica consolidada. Ello toda vez que si nunca produjeron efectos jurídicos, en línea con el artículo 149 superior y el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, no se entenderían consumados toda vez que nunca existieron. Sucede lo mismo con los convenios interadministrativos que están en etapa previa a la ejecución o en etapa de ejecución, toda vez que dichos convenios aunque gozaban de una presunción de legalidad, nunca produjeron efectos a la vida jurídica.

Permitir que los convenios ya celebrados, suscritos al amparo de una norma que, como está acreditado con las actas de las sesiones en las que la misma se aprobó, desde un principio fue denunciada por algunos congresistas, varios de ellos demandantes en el presente proceso, como violatoria del texto superior, sería avalar el fraude a la ley. No puede hacer carrera la consideración de que no importa si la norma es declarada inexecutable si para el momento en que esa declaración se emita ya se habría producido el efecto espurio pretendido con su expedición, pues ello significaría que los pronunciamientos judiciales solamente tendrían una eficacia simbólica y no una eficacia material y “solo sirven para enmarcar”

Finalmente, el magistrado Ibáñez Najar consideró necesario que para evitar que las normas abiertamente inconstitucionales que además pueden llegar a configurar verdaderas vías de hecho legislativas, se introduzca en el

ordenamiento jurídico constitucional la posibilidad de incorporar, mediante una reforma a la Constitución Política, las medidas cautelares en materia contenciosa constitucional como la suspensión en prevención y la suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de revisión, entre otras. Ello impedirá que en el futuro, ante una situación de la gravedad advertida en esta oportunidad, se puedan evitar los efectos nocivos de una ley manifiesta y arbitrariamente inconstitucional.

La magistrada **Diana Fajardo Rivera salvó parcialmente su voto** respecto de la regla exceptiva de la terminación y liquidación de los Convenios Interadministrativos y contratos estatales suscritos para desarrollar su objeto, que se consignó en el inciso tercero, del numeral 3° del resolutivo segundo, en los siguientes términos: “[s]e exceptúan de esta regla, los contratos en curso dirigidos a de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.” Lo anterior, en la medida en que una ponderación de los intereses en juego debía llevar a la Sala a concluir que estos convenios también se expidieron con una clara violación a la Constitución y que, por lo tanto, la forma de proteger los derechos de personas especialmente vulnerables, a quienes debe satisfacérseles los mínimos necesarios para la garantía de la dignidad humana, no era mantenerlos en sus efectos, sino impartir órdenes inmediatas para que, a través de las vías constitucionales y legales, la Nación y los entes territoriales involucrados adoptaran las medidas para evitar su afectación.

Por último, la magistrada Fajardo Rivera aclaró su voto con el objeto de indicar que el impacto de la lesión constitucional que aquí se verificó pudo evitarse mediante la adopción oportuna de una medida cautelar o del estudio de este caso en control previo de constitucionalidad, como lo propuso al momento de iniciar el trámite de este proceso.

La magistrada **Cristina Pardo salvó su voto** respecto de la orden de liquidación y terminación de los contratos estatales financiados con fundamento en convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2001. Lo anterior, por cuanto a su juicio la contratación estatal, salvo la directa, no está prohibida por la Ley de Garantías en los periodos electorales y los contratos administrativos así suscritos fueron perfeccionados al amparo de la presunción de constitucionalidad de la norma acá declarada inexecutable. Así, la orden de terminación y liquidación a su parecer resulta excesiva,

pudiéndose haber ordenado solamente su suspensión, a fin de precaver las drásticas consecuencias fiscales adversas a los fiscos territoriales y a contratistas de buena fe que esta decisión implica.

Por su parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo salvó parcialmente su voto** en relación con el aparte del resolutivo que indica que “Los contratos estatales financiados con fundamento en los convenios interadministrativos anteriores se terminarán y liquidarán a partir de esta misma fecha”.

Ello por cuanto, a pesar de ser contratos coligados, es el juez natural del contrato estatal, en desarrollo de lo establecido en la Ley 80 de 1993, quien debe determinar los efectos jurídicos derivados de los contratos estatales financiados total o parcialmente con los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

En relación con los distintos cargos que fueron planteados en la demanda y que dieron lugar a un fallo de fondo, el magistrado Linares Cantillo manifestó que, en general, comparte las consideraciones que fueron expuestas en la sentencia para justificar la violación de la reserva de ley estatutaria y el desconocimiento del principio de unidad de materia, sin perjuicio de algunas salvedades teóricas que se plasmaran en la aclaración definitiva que acompañe a dicha providencia. A pesar de ello, el magistrado Linares Cantillo consideró necesario aclarar su posición respecto del alcance de los correctivos adoptados, en virtud de los efectos retroactivos que se disponen en el presente fallo.

En su criterio, por una parte, la decisión adoptada por la Corte debió tener en cuenta que los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, que ahora se declara inexecutable, se previeron para ejecutar programas y proyectos del Presupuesto General de la Nación (PGN), como recursos públicos sujetos al Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), en los términos del artículo 73 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), por lo que toda modificación o alteración de los mismos, como lo es la derivada de la devolución de los recursos girados y no ejecutados, es preciso que se sujete al cumplimiento de las reglas allí previstas, sobre todo en lo referente a los convenios interadministrativos cuya ejecución no es instantánea, esto es de forma diferida o sucesiva.

Y, por la otra, para el magistrado Linares Cantillo, los correctivos adoptados en la sentencia igualmente debían tener en cuenta si los contratos estatales coligados que se suscribieron cumplieron con su causa y objeto, esto es, valorar su licitud, a partir del señalamiento dispuesto en la ley de estar encaminados a promover la reactivación económica y a generar empleo

en las regiones. Ello, para efectos de advertir, sobre todo a los órganos de control, sobre la necesidad de constatar si los recursos se ejecutaron conforme a la ley, o si se destinaron por fuera de la misma, incluyendo actuaciones dirigidas a favorecer o impulsar una determinada campaña política, caso en el cual los contratos previstos para ejecutar los recursos estarían viciado de nulidad absoluta por objeto y/o causa ilícita (Ley 80 de 1993, arts. 44.2 y 45; Código Civil, arts. 1519 y 1524; y Ley 996 de 2005, art. 38), siendo necesario que, al momento de proceder con las restituciones a que haya lugar (Ley 80 de 1993, art. 48), se tenga en cuenta lo

previsto en el artículo 1525 del Código Civil, precepto que dispone lo siguiente: “No podrá repetirse lo que se haya dado o pagado por un objeto o causa ilícita a sabiendas”, en los términos precisados por esta Corte en la sentencia C-207 de 2019.

Finalmente, el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo salvó parcialmente su voto** respecto de la decisión adoptada porque, si bien comparte que la disposición demandada viola la reserva de ley estatutaria en materia de garantías electorales, no considera ajustada a la Constitución las órdenes consistentes en liquidar los convenios de financiación ni de suspender los contratos estatales celebrados conforme a la ley en desarrollo de dichos convenios.

Precisó, en primer lugar, que aclara su voto en relación con la reserva de ley estatutaria por considerar que la regulación de las garantías electorales se encuentra cobijada por la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales, en cuanto dicha garantía tiene por objeto proteger el ejercicio de la función electoral en condiciones de libertad e igualdad.

Para el magistrado Lizarazo las demás decisiones desconocen el ordenamiento constitucional y legal en materia de contratación estatal durante los procesos electorales, por las siguientes razones: (i) La garantía electoral consistente en suspender temporalmente -durante las campañas electorales-, el ejercicio de la función administrativa en materia de celebración de convenios interadministrativos, no incluye la prohibición de financiar con recursos de la Nación determinados objetos o finalidades públicas, razón por la que tales convenios podían celebrarse antes de la campaña y pueden serlo después de la misma; (ii) La contratación estatal no se encuentra prohibida durante las campañas electorales, excepto la contratación directa que no tenga relación con determinados objetos que el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 autoriza expresamente; (iii) Por tales razones era necesario diferenciar los convenios interadministrativos celebrados entre la Nación y las entidades territoriales para ejecutar recursos del presupuesto nacional -cuya celebración se encontraba

suspendida-, y los contratos estatales celebrados por las entidades territoriales, cuya celebración no se encontraba prohibida ni suspendida por el ordenamiento jurídico; (iv) al ordenar la liquidación de los convenios interadministrativos desconoce la Corte que pasadas las elecciones dichos convenios pueden volver a celebrarse, luego su liquidación a escasas semanas de terminar la campaña no cumple ninguna finalidad constitucionalmente legítima y en cambio si genera una grave alteración en el funcionamiento del Estado, sin que ello logre restablecer la garantía electoral desconocida por la norma declarada inexecutable, razón por la que la finalidad perseguida con la medida podía obtenerse por otros medios menos lesivos, como la suspensión de dichos convenios; (v) adicionalmente, la terminación de los segundos desconoce el ordenamiento jurídico en materia de contratación, afecta a los contratistas que de buena fe celebraron los contratos, pone en riesgo el patrimonio público, la prestación de servicios públicos y el cumplimiento de las funciones estatales; (vi) tales medidas, por otra parte, resultan contradictorias, pues la celebración de contratos estatales por parte de las entidades territoriales con cargo a recursos provenientes de los convenios interadministrativos con la Nación, necesariamente implica que el objeto de tales convenios se encuentra cumplido, en la medida en que la celebración de los contratos sólo podía realizarse previa incorporación de los recursos al respectivo presupuesto territorial, certificación de disponibilidad presupuestal y compromiso de los recursos con destino al objeto contractual, con lo cual se agotaba el objeto convenido con la Nación y, por lo mismo, quedan cobijados por la regla 1 del resolutivo segundo de la sentencia.

Finalmente, agregó el magistrado Lizarazo, la Corte no tuvo en cuenta que la medida declarada inexecutable sólo alteraba parcialmente la garantía electoral, pues mantuvo la prohibición de celebrar convenios con el objeto de ejecutar recursos de las entidades territoriales y de sus descentralizadas, así como para la ejecución de recursos del presupuesto nacional que no tengan por propósito promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones. Tampoco evaluó la Corte la finalidad de la reactivación económica, lo cual constituye un objetivo constitucionalmente legítimo para hacer frente a la crisis, como lo ha reconocido la Corte en diversas sentencias al examinar las medidas de emergencia, cuyos efectos todavía tiene impactos importantes en el territorio nacional. Sobre este particular era relevante examinar, en el contexto de la actual crisis que afecta a todo el territorio nacional, el precedente contenido en la Sentencia C-671 de 2015. En dicha ocasión, la Corte declaró executable una disposición contenida en un decreto legislativo que autorizó a ciertas entidades territoriales para celebrar temporalmente convenios interadministrativos en época preelectoral con la finalidad de canalizar recursos para la atención

humanitaria de las poblaciones afectadas con las deportaciones y expulsiones de Venezuela. El problema jurídico resuelto por la Corte fue el siguiente: “El Gobierno Nacional, mediante un Decreto Legislativo, ¿podía suspender temporal y geográficamente la vigencia de una disposición contenida en una Ley Estatutaria referente al régimen de garantías electorales, con el fin de afrontar una crisis humanitaria?”. Para justificar la necesidad de la medida, la Corte indicó:

“(…) una suspensión temporal, y circunscrita a un ámbito geográfico específico, de un parágrafo de la Ley Estatutaria de Garantías Electorales, contentivo de la prohibición de celebrar convenios interadministrativos dentro los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, es una medida necesaria. | | Sin duda, la aplicación de la referida prohibición conduciría a imposibilitar la canalización de importantes recursos económicos de la Nación y los Departamentos hacia los municipios afectados. Además, el objeto de los convenios interadministrativos se encuentra perfectamente delimitado: conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. | | Téngase además presente que el legislador extraordinario no suspendió la aplicación de toda la Ley de Garantías en los territorios afectados por la crisis humanitaria; tampoco se trata de una medida de carácter permanente, toda vez que su vigencia se limita a un lapso de poco más de un mes”.

Y agregó:

“En este orden de ideas, surge la pregunta: ¿el legislador extraordinario puede suspender temporal y geográficamente la aplicación de un enunciado contenido en una Ley Estatutaria sobre Garantías Electorales? | | [...] En este contexto, la Corte considera que, luego de un ejercicio de ponderación entre el derecho que le asiste a cientos de familias de recibir prontamente una ayuda humanitaria y la garantía electoral de prohibir la celebración de convenios interadministrativos cuatro (4) meses antes de las elecciones, prevalece el primero. Téngase presente que no se trata realmente de derogar o modificar el contenido de una Ley Estatutaria mediante un decreto legislativo –lo cual vulneraría abiertamente la Constitución-, sino de inaplicar de manera temporal y en un ámbito geográfico específico, una prohibición estatutaria específica, con miras a garantizar la pronta y efectiva entrega de ayuda humanitaria a las referidas poblaciones”.

La magistrada **Diana Fajardo Rivera**, y los magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo**, **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** y **Alejandro Linares Cantillo** aclararon, **igualmente, su voto.**