

Referencia: expedientes: D-14522 (AC)

Demandas contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022”.

Demandantes:

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

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

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

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

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. En sesión virtual de la Sala Plena de la Corte Constitucional de 19 de noviembre de 2021 se asignó el conocimiento de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Roy Leonardo Barreras Montealegre contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 al despacho de la Magistrada ponente de esta providencia (D-14522). En la misma fecha, siguiendo las reglas de procedimiento aplicables y dada la afinidad de las materias se acumuló a dicho trámite las demandas con los radicados D-14523, Edwing Fabián Díaz Plata; D-14525, Álvaro Garro Parra; D-14526, Katherine Miranda Peña; D-14528, Carlos Alberto Maya Restrepo; D-14529, Juan Sebastián Ramírez García; D-14530, Juan David Gamboa González; D-14533, Iván Cepeda Castro y otros D-14534, Antonio Eresmid Sanguino Páez y otro D-14537, Luis Fernando Velasco Chaves; D-14538, Juan Manuel López Molina; y, D-14539, David Andrés Luna Sánchez y otr. Con posterioridad, en la sesión virtual de 24 de noviembre de 2021, se acumuló al expediente D-14522 las demandas con los radicados D-14545, Iván Darío Hernández Rodríguez; D-14547, Ferney Urrea Galán; D-14548, Alberto Ortiz Saldarriaga; y, D-14552, Diego Escallón Arango y otros

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

acumulado quedó integrado por 4 demandas de inconstitucionalidad para proceder a su calificación inicial.

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

4. También dispuso el decreto de pruebas relevantes, por lo cual ordenó requerir a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, dentro del término de 10 días siguientes a la notificación de esa providencia, remitieran las gacetas del Congreso que contienen los antecedentes legislativos de la Ley 2159 de 2021, las certificaciones de quórum deliberatorio y decisorio, así como de las mayorías con las cuales fue aprobado en cada debate el texto que finalmente dio lugar al artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

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

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

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

8. Ahora bien, en atención a las peticiones particulares solicitadas por los y las accionantes, mediante Auto 123 del 10 de febrero de 202 la Sala Plena de la Corte Constitucional (i) rechazó por improcedentes las solicitudes de avocar control automático de constitucionalidad y de decretar medida cautelar, (ii) impartió trámite de *urgencia nacional* a este acumulado, con el objeto de que se tramitara y fallara preferentemente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 9 del Decreto 2067 de 1991, 63ª de la Ley 270 de 1996 -adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009-, y 42 del Reglamento de la Corte Constitucional. Y, finalmente, (iii) ordenó informar de inmediato al Ministerio Público de este trámite de urgencia, para que *rinda su concepto a la mayor brevedad posible*.

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

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

II. Norma demandada

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

“LEY 2159 DE 202

(noviembre 12)

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

(...)

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

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

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

III. Las demandas

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

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

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

IV. Síntesis de las intervenciones

15. En el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones: (i) de entidades estatales, en concreto del Departamento Administrativo de la Presidencia y de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público (conjunta) <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41305> de la Nación -Ministerio del Interior <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41335> y del Departamento Administrativo de la Función Pública <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41304> que solicitaron declarar la exequibilidad del artículo 124 de la Ley

2159 de 2021 demandado porque, en su concepto, no se configura ninguno de los dos cargos invocados. La Nación - Ministerio del Interior, además, afirmó que las demandas no eran aptas y que, por lo tanto, lo procedente era inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo.

16. También allegaron intervención (ii) asociaciones o instituciones gremiales, por parte de la Federación Colombiana de Municipios <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40910> la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - Asocapital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41315> y la Federación Nacional de Departamentos <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41316> Las tres (3) asociaciones o instituciones gremiales solicitaron declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada.

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

18. Finalmente, intervinieron (iii) instituciones educativas, en concreto la Universidad del Rosario <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41004> la Universidad Libre <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41312> la Universidad de Cartagena <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41313> y la Universidad Externado <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41314> todas ellas acompañaron la solicitud de los y las demandantes, invocando razones por las cuales se configuran cada uno de los cargos presentados. La Universidad del Rosario se refirió solo al quebrantamiento de la reserva de ley estatutaria.

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

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

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

Universidad de Cartagena		x	Se desconoce la reserva de ley estatutaria, cuya comprensión en este caso es menos restrictiva dado que se trata de un asunto electoral.		x	No pueden incluirse en una ley anual de presupuesto asuntos ajenos y con vocación de permanencia.
Federación Colombiana de Municipios	No se pronuncia específicamente sobre los cargos, pero considera que es exequible porque tuvo por objeto reactivas la economía y promover el empleo.					

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

V. Concepto de la Procuradora General de la Nación

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

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Competencia de la Corte

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

2. Presentación del caso y esquema de decisión

23. Las veintiocho demandas que dan lugar a este estudio de constitucionalidad se dirigen a cuestionar el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, *“[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”*

Esta disposición, con el propósito de reactivar la economía y generar empleo en las regiones, *autoriza a la Nación, “a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022”, a celebrar con las entidades territoriales convenios interadministrativos “para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.”*

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

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

los argumentos expuestos al respecto por los intervinientes, (ii) la formulación del problema jurídico, (iii) las precisiones normativas y jurisprudenciales necesarias para abordar el asunto, y finalmente (iv) la respuesta al problema jurídico planteado.

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Antecedentes

2.1.1. Las demandas

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2. Intervenciones a favor de la exequibilidad

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

40. *En el primer caso, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la inclusión de temas sometidos a reserva de ley estatutaria en leyes ordinarias no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada mediante el procedimiento excepcional, solo aquellos asuntos con carácter estatutario deben ser sometidos a dicho trámite.* Señalan los intervinientes

que (i) el artículo 124 contó con el voto favorable de la *mayoría absoluta* de los miembros del Congreso, (ii) el trámite de aprobación de la norma se efectuó en *una sola legislatura*, (iii) en estos casos el ordenamiento jurídico no prevé ningún mecanismo para efectuar el control previo automático de constitucionalidad de proyectos sometidos a trámite ordinario que incluyan normas de carácter estatutario. Sin embargo, advirtieron que mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se puede acceder al control como en efecto ocurrió en el presente caso y que, finalmente, (iv) el proyecto de ley fue tramitado por las comisiones constitucionales competentes, las comisiones de asuntos económicos conjuntamente por tratarse de la ley anual de presupuesto, de acuerdo con el artículo 346 superior, en aplicación del principio de especialidad (parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992)

41. En el segundo supuesto, entonces, si la norma acusada no tiene carácter estatutario, su trámite no debía cumplir los requisitos del artículo 153 superior. Afirman que la cláusula de reserva de ley estatutaria es *restrictiva y excepcional* pues se exige cuando se trata de regular el núcleo esencial de un derecho o deber fundamental y se trata de una regulación integral, estructural y completa o un mecanismo constitucional de protección necesario e indispensable pero no cuando el precepto solo guarda una relación indirecta con temas estatutarios. Según los intervinientes la suspensión de la prohibición contenida en el artículo 124 tiene una relación indirecta o tangencial con la igualdad electoral, no desarrolla de forma integral el contenido esencial de la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, no regula la estructura general del derecho a la igualdad electoral, ni es un mecanismo necesario e indispensable para su garantía. La excepción temporal contemplada en el inciso 2 del artículo 124 no afecta las materias sujetas a reserva de ley estatutaria como son las múltiples medidas consagradas en la Ley 996 de 2005 para garantizar la igualdad de condiciones entre candidatos a la Presidencia.

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

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

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

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

46. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales indicó que la Ley 996 de 2005 fue dictada en el contexto de la aprobación de la reelección presidencial y, una vez desaparecida dicha figura del ordenamiento jurídico a partir del 2015, pierde sustento la exigencia de reserva estatutaria para las normas contempladas en esta ley. Además, considera que, de acuerdo con los criterios materiales establecidos por la Corte, el precepto acusado al modificar de manera indirecta y temporal el inciso primero del parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005, no debía someterse al trámite estatutario por cuanto no se refiere a la regulación de derechos fundamentales.

47. La Federación Nacional de Departamentos afirmó que no se vulnera la reserva de ley estatutaria, por cuanto la disposición acusada no implica una regulación sustancial que afecte el núcleo esencial contemplado en el literal f) del artículo 152 superior. A su juicio, el demandante pretende que se aplique “*una interpretación extensiva por conexidad del*

artículo 152 superior con el derecho a la igualdad que en ningún momento se ha probado.” Esto solo sería admisible si se demostrara que la modificación normativa afecta la igualdad electoral en temas como la participación en política de servidores públicos, el acceso equitativo a los medios de comunicación y la financiación estatal de las campañas electorales.

2.1.3. Intervenciones a favor de la inexecutableidad

48. Para el Ministerio Público el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005 es una norma estatutaria, en tanto, con ocasión de la reforma constitucional prevista en el Acto legislativo 2 de 2004, se adicionaron los artículos 127 y 152 superiores,

cuyas materias fueron desarrolladas por la Ley 996 de 2005. En concreto, precisó que el artículo 38 de esta última estableció prohibiciones en torno a la participación política para los empleados del Estado, incluyendo en su parágrafo, entre otros, el supuesto de la suscripción de convenios interadministrativos que ejecuten recursos públicos. Agregó que *“[e]n relación con la vigencia de la naturaleza estatutaria de dicho parágrafo... no fue afectada por la eliminación de la reelección presidencial mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, puesto que se trata de una regulación que se refiere a la participación en política de los servidores públicos con ocasión de las diferentes elecciones, sin circunscribirse a los comicios para elegir al Jefe de Estado.”* (Destacado fuera de texto). Aunado a lo anterior, advirtió que la condición estatutaria de este enunciado fue reconocida en las sentencias C-1153 de 200 y C-671 de 2015

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

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

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

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

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

53. La Universidad Externado, a través de la Directora del Centro de Estudios Fiscales, indicó que el precepto demandado viola el principio de reserva de ley estatutaria, por tratarse de una disposición que modifica una norma estatutaria, mediante la cual se reglamenta la elección del Presidente de la República (Art. 152 literal f de la CP), que requiere un trámite especial incluyendo la revisión previa de la Corte Constitucional. A su juicio, la relevancia de la materia modificada, como es la limitación de la contratación pública en época de elecciones, y su estrecha relación con el principio democrático, la

separación de poderes, el sistema de contrapesos y los controles al ejecutivo, exigen que una norma como la demandada sea objeto de ley estatutaria, por lo cual la ausencia de este requisito vulnera la Constitución.

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

2.2. Problema jurídico

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

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

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

56. El artículo 153 superior configura un procedimiento legislativo cualificado para determinados asuntos, los indicados fundamentalmente en el artículo 152, que el Constituyente estimó de trascendencia o de mayor relevancia para un Estado constitucional y social de derecho, pues “*materializan una prolongación de la Constitución*”

Dicha valoración, con el consecuente reconocimiento de un estatus privilegiado en el sistema de fuentes del Derecho, explica y justifica cada uno de los requisitos previstos en la Carta.

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

58. Finalmente, como requisito particular sobre este tipo de normas, la Constitución previó (iii) un control *automático, jurisdiccional, previo, integral y definitivo* de constitucionalidad de este Tribunal, que garantiza, por una parte, que aquello que entra en vigencia con un estatus cualificado en el ordenamiento se haya sometido antes a un análisis de compatibilidad con la Constitución, materializando así la aplicación del principio de *supremacía constitucional*, y por otra parte que, al hacerlo, ostente una estabilidad superior, brindando así seguridad jurídica

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

este ámbito no opera el carácter rogado del control. Y es *definitivo* dado el alcance del control que acaba de mencionarse, materializándose el principio de cosa juzgada constitucional absoluta

60. A la intervención de la Corte Constitucional en la configuración de las leyes estatutarias, conforme a la competencia que de manera *clara y expresa* se encuentra regulada en el artículo 241.8 superior, subyace también el diseño del Estado a partir del principio de separación funcional del ejercicio del poder, acompañado de los mandatos de colaboración armónica y de controles recíprocos, que permiten hablar de un sistema de frenos y contrapesos. Esto, en la medida en que involucra la intervención judicial del Tribunal, como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución, en la labor propia de configuración legislativa a cargo primariamente del Congreso de la República. Finalmente, el esquema del control *previo* ante esta Corporación evidencia la irradiación del principio *participativo* en el Estado, al permitir que a través del proceso de constitucionalidad la ciudadanía y el Ministerio Público encuentren otro espacio en el que sus razones sean escuchadas, alrededor de la constitucionalidad de normas que, como se ha venido sosteniendo, ostentan una categoría especial en nuestro ordenamiento y que, para su incorporación al sistema normativo, no requieren solamente la presunción de validez -que acompaña a todas las leyes que se someten en general a un control posterior- sino la verificación previa y concreta, la seguridad, de su concordancia con los mandatos superiores.

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

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

2.3.2. Identificación de contenidos estatutarios. Reiteración de jurisprudencia

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

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

65. En la Sentencia C-646 de 200 la Corte recogió los criterios que hasta ese momento permitían establecer cuándo un asunto relativo a esta materia debía ser regulado a través de ley estatutaria. De ellos, se destacan que (i) la regulación tenga por *objeto directo* desarrollar un derecho fundamental y que esta sea integral, completa y sistemática; (ii) regule aspectos definitorios o esenciales, esto es, aquellos inherentes a los mismos y que afectan o desarrollan sus elementos estructurales; y (iii) regule de manera integral un mecanismo de protección constitucional necesario para la defensa directa, inmediata y efectiva de un derecho fundamental. En reciente decisión, la Corporación señaló lo siguiente:

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

así como, si se pretende regular de forma integral su alcance, contenidos y principios para hacer posible su ejercicio real y efectivo.

66. En cuanto al literal b), *administración de justicia*, la Corte ha sostenido que el criterio de interpretación también es *restrictivo*, reservando al trámite cualificado “*la estructura general de la administración de justicia y... los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento*” y excluyendo del mismo los asuntos procedimentales pues, lo contrario, implicaría una restricción amplia a la competencia del Legislador ordinario, quien, entre otras atribuciones, está facultado para la expedición de códigos. Recientemente, en la Sentencia C-050 de 202 se precisó que “*están sujetas a reserva de ley estatutaria las disposiciones que por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, por lo que se diferencian de aquellas que se limitan a establecer instrumentos para garantizar la efectividad de la función; (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; o (iii) desarrollan aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público. Estas reglas no implican que todas las leyes que atribuyen competencias a los jueces deben seguir el trámite de una norma estatutaria.*”

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

68. Dentro del mismo literal, el c), la materia objeto de regulación bajo la etiqueta de *función electoral* ha sido analizada con una perspectiva más amplia. En la Sentencia C-145 de 199 esta Corporación, primero, destacó la *autonomía* de su contenido respecto del desarrollo de los derechos al voto y a la participación, y a los recursos para su protección (Art. 152.a de la CP), por un lado, y de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (Art. 152.d de la CP) por el otro, en aplicación del principio del efecto útil de las normas superiores y pese a la existencia de lazos estrechos, entre otros con los asuntos referidos.

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

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

70. Sobre la *permanencia* mencionada, en la Sentencia C-484 de 199 se indicó que este término podía dar lugar a indeterminaciones, por lo cual, era necesario precisar que “*todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios o instrumentales. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se les brinda a los distintos grupos políticos en*

disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas.”

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

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

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

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

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

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

76. Primero. Respecto al trámite que debe dar el Legislador en estos eventos la *única interpretación posible y conforme a la Constitución* es que, reconociendo el contenido estatutario, *el trámite de formación legislativa corresponda al cualificado y propio de las leyes estatutarias*, y no al ordinario; porque omitir el estatus especial de un conjunto de disposiciones estatutarias implica quebrantar los principios que subyacen a la especial configuración del Constituyente. Con tal premisa, en la Sentencia C-018 de 201 se reiteró que “*dado que la Constitución no prohíbe que en un proyecto de ley estatutaria se contengan disposiciones de naturaleza diferente como las ordinarias, ello no lo hace per se inconstitucional siempre que se hubiere tramitado por el procedimiento que resulta más exigente y guarde una conexidad temática razonable.*”

77. Segundo. Aunque inicialmente la Corte estimó que la práctica de incluir disposiciones ordinarias en leyes estatutarias era inconstitucional, por desconocer las competencias del legislador *ordinario* posteriormente, de manera consistente, ha precisado que esta sola circunstancia no genera un vicio de inconstitucionalidad. En tal sentido, la Sentencia C-353 de 199 indicó que este era un problema de “*técnica legislativa*” que no viciaba, por sí mismo, la disposición; mientras que la Sentencia C-295 de 200 precisó que “[n]o sobra recordar, que aún en el caso que se pudiese llegar a considerar que las materias en mención no forman parte de la Ley Estatutaria, ello no implicaría necesariamente la declaratoria de inexecutable de las disposiciones pertinentes, pues... es un problema de técnica legislativa que no compromete las mayorías requeridas para aprobar una ley ordinaria.”

78. Tercero. No obstante lo anterior, este Tribunal ha precisado que la integración de normas ordinarias en una ley estatutaria no genera, por supuesto, lo que se ha denominado en la doctrina comparada como *congelación de rango* [20]

esto es, no varía el estatus ordinario de las disposiciones que regulan materias ordinarias para garantizarles una estabilidad superior, y, por lo tanto, en el control automático que realiza la Corte Constitucional a los proyectos de ley estatutaria debe analizarse y determinarse sobre qué disposiciones, por ser ordinarias, la reforma y derogación no requieren de una ley estatutaria. En este sentido, en la Sentencia C-619 de 201 se destacó que *“la Corte ha precisado que no toda regulación que esté en una ley estatutaria queda automáticamente excluida del ámbito del legislador ordinario, sino que los asuntos que por su naturaleza no están sujetos a dicha reserva bien pueden ser modificados por una ley ordinaria.*

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

80. En la Sentencia C-646 de 200 se puntualizó que *“[l]o que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152, delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario”*. Y, en efecto, esto es así dado que el ámbito de cobertura del contenido estatutario no puede llegar al punto de vaciar las competencias del Congreso de la República en su función de *hacer las leyes* por la vía *ordinaria*, con los requisitos y bajo las condiciones menos estrictas que se aplican en este escenario.

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

82. En esta dirección, en la providencia C-646 de 200 la Corte Constitucional fue concluyente al indicar que *“cualquiera que sea la opción escogida por el legislador, se deben tener en cuenta los criterios materiales determinantes y adoptar los procedimientos constitucionales correspondientes.”* (Destacado fuera de texto). En idéntico sentido, más recientemente, la Sentencia C-018 de 201 reiteró que es posible que una única ley tenga un contenido mixto pero que, en este caso, *“deberá elegirse el procedimiento legislativo más gravoso que resulte aplicable según las disposiciones constitucionales. En este sentido, si un mismo proyecto de ley regula asuntos propios de una ley estatutaria y otros de una ley orgánica, para que este sea constitucional es necesario que siga el procedimiento propio de las leyes estatutarias.”* Finalmente, de manera contundente, en la Sentencia C-050 de 202 se afirmó que *“la Corte ha aclarado que una ley estatutaria que de manera integral pretende regular la Administración de Justicia puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero una ley ordinaria no puede contener disposiciones particulares reservadas por la Constitución a leyes estatutarias.”*

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

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

85. En este punto debe subrayarse de manera particular que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-515 de 2004 fijó una regla con trascendencia para este caso, pues declaró la inconstitucionalidad, por incurrir en violación del principio de reserva de ley estatutaria, de una disposición incluida en una ley

que modificó el Presupuesto General de la Nación, en tanto a través de ella se modificaron contenidos estatutarios. La Corte encontró probado el vicio mencionado e indicó que:

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

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

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

2.4. Resolución del problema jurídico propuesto

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

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

89. Para iniciar, se destaca que la Ley estatutaria 996 de 2000 tiene como antecedente directo el Acto legislativo 02 de 2004. Esta reforma constitucional tuvo por objeto, principalmente, autorizar *por una sola vez* la reelección del Presidente de la República; decisión que comportó la modificación de varias disposiciones constitucionales, con miras a armonizar esta regla con las demás estipulaciones superiores. Así, como queda en evidencia al consultar los antecedentes legislativos, se previó la necesidad de que la *medida* principal estuviera acompañada de una serie de permisiones y garantías; estas últimas con el fin de evitar el desequilibrio y la ausencia de transparencia en la contienda electoral. En este sentido, en el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Acto legislativo No. 02 de 2004, Senado, se indicó:

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

**90
C
a
cc
ac
cu**



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
n.d.
Última actualización: 30 de agosto de 2024 - (Diario Oficial No. 52.847 - 13 de agosto de 2024)

