

Bogotá D.C., 16 de Noviembre de 2021.

Señores

**Magistrados y Magistradas Corte Constitucional**

E. S. D.

**Ref:** Acción de inconstitucionalidad contra artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 *“Por 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”*.

**ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ** y **GABRIEL CIFUENTES GIDHINI**, mayores de edad, identificados como aparece al pie de nuestra correspondiente firma, en calidad de ciudadanos colombianos, en uso de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, nos dirijo a ustedes para interponer acción pública y demandar por inconstitucionalidad del artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 *“Por 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”*, en cuanto el legislativo al decretar esta ley sobrepasó el mandato constitucionales.

Lo anterior se desarrolla de la siguiente manera: i) Norma Acusada; ii) Normas Constitucionales Infringidas - Objeto demandado; iii) Fundamento Jurídico - Conceptos de la Violación; iv) Medida Provisional; v) Petitorio; vi) Competencia de la Corte Constitucional; vii) Criterios de Admisibilidad y viii) Notificaciones.

Nos permitimos describir esta solicitud de la siguiente manera:

## **I. NORMA DEMANDADA**

A continuación transcribimos la norma que a nuestro juicio violenta la Constitución Política:

*Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021*

*“Por 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”*.

*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 párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.*

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

## **II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y VULNERADAS:**

A continuación me permito transcribir las normas constitucionales infringidas:

### **Artículo 13 Constitución Política de 1991.**

*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (...)*

### **Artículo 29 Constitución Política de 1991.**

*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...).*

### **Artículo 152 Constitución Política de 1991.**

*Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

*(...) f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley (...)*

### **Artículo 153 Constitución Política de Colombia de 1991.**

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

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

**Art 158 Constitución Política de Colombia de 1991.**

*Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

**III. FUNDAMENTO JURÍDICO – CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

En atención a lo dispuesto en la Sentencia C-142 de 2001, se procederá en líneas seguidas a explicar el concepto de violación, en relación a la exposición de las razones por las cuales consideramos que el artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 “*Por 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*”, desconoce el marco constitucional.

Es pertinente señalar en un primer momento que el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 denominada Ley de Garantías, establece la prohibición expresa de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos cuatro (04) meses antes de las contiendas electorales; esto con el objetivo de evitar que se hiciera uso de los recursos públicos para beneficiar a candidatos o partidos y/o movimientos políticos durante el desarrollo de la contienda electoral. En pocas palabras, la prohibición tiene como objetivo cuidar los recursos públicos y garantizar la correcta ejecución de los recursos de las y los colombianos; realizar modificaciones a menos de dos (02) meses de un año electoral, incrementa los riesgos del desvío de los recursos públicos hacia propósitos electorales.

**1. Trámite de las iniciativas legislativas – Violación de Reserva de Ley Estatutaria.-**

Cabe señalar, que el marco constitucional fue claro al determinar que la Constitución Política de 1991, es la norma de normas y en este sentido se establecieron las competencias de cada una de las ramas del poder público; determinando la función del legislativo frente a la expedición de

leyes ordinarias y estatutaria y definiendo las temáticas que se pueden modificar por cada una de ellas. En este sentido, el artículo 152 constitucional establece:

*Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

*(...) f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley (...)*

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** *<Parágrafo adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o. de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.*

Disposición normativa que establece las materias que deben tramitarse por leyes estatutarias; en este sentido al hacer referencia a la igualdad electoral, se establece la orden al Congreso de la República de expedir una “*Ley Estatutaria que desarrolle el literal f)*”. Determinando como lo dispuesto en la Ley 996 de 2005 al referirse a temas electorales y desarrollar lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2004 constituye una Ley Estatutaria la cual no puede ser modificada por disposiciones ordinarias y para la que se requiere para su aprobación, modificación o derogación mayorías absolutas.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha establecido y reiterado específicamente las Sentencias C-439 de 2016 y C - 053 de 2019, que si bien el Estatuto Superior le otorga al Congreso de la República la función de “hacer las leyes”, dicha atribución se encuentra supeditada en su ejercicio a determinados límites, dentro de los cuales se encuentran la necesidad de respetar la naturaleza, mayorías y diferenciación temática de cada una de los diversos tipos de leyes. En este sentido, cita la Sentencia C-439 de 2016 explicó de manera clara:

*“(...) el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las leyes especiales (estatutarias y orgánicas) y las leyes ordinarias o comunes (...) De ese modo, la Constitución Política, al tiempo que define los diferentes tipos de leyes, también consagra una jerarquía entre las dos grandes categorías normativas, la cual se revela en favor de las leyes especiales (estatutarias y orgánicas) sobre las demás leyes sometidas al trámite*

ordinario de aprobación (códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes de honores y leyes ordinarias o comunes propiamente dichas, entre otras) (...) **Tal supremacía se ve materializada en la imposibilidad de que estas últimas puedan modificar o derogar materias de ley orgánica o estatutaria, o invadir su órbita de competencia, pues estarían contrariando los dictados de una norma que se ha expedido mediante el trámite especial que la propia Constitución ha previsto para ello** (...). (Negrilla y Subrayado Fuera del Texto).

En esta misma dirección, la posterior Sentencia C-053 de 2019 establece:

*“la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos, **una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias**”.* (El subrayado es nuestro).

La anterior regla jurisprudencial, según la cual **una ley ordinaria no puede modificar bajo ningún punto de vista una ley estatutaria**, tiene su razón de ser sostiene por esta misma jurisprudencia en tres factores esenciales:

*“i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) 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”<sup>1</sup>.*

En el presente caso, se tiene reforzado el argumento anterior en punto al incumplimiento de las mayorías calificadas que requiere la aprobación de las leyes estatutarias, el cual se ha desarrollado anteriormente. Adicional a ello, se tiene que el legislador al haber buscado mediante una ley ordinaria como lo es la norma demandada, modificar una ley de rango estatutario como lo es la Ley 996 de 2005, desconociendo lo dispuesto en el marco constitucional para el trámite de leyes estatutarias. La Ley de Garantías es una ley estatutaria, es decir que tiene jerarquía especial,

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

control previo de constitucionalidad y mayorías especiales. Razón por la cual, no puede pretender el ejecutivo y el legislativo modificarla por ley ordinaria como lo es la Ley de Presupuesto. Sobre este punto existen reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, Sentencia C-515 de 2004 y C-438 de 2019.

Señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-438 de 2019 que:

*“En la Sentencia C-006 de 2012 se hizo un listado de situaciones en las que se ha considerado que se ha transgredido el principio de unidad de materia en los casos de leyes anuales de presupuesto: “(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994; C-177 de 2002);(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);(iii) cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006); (iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006); (v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)*

Las comisiones económicas del Congreso de la República con su actuar usurparon funciones asignadas a las Comisiones Primeras Constitucionales modificando normas con contenido estatutario y desconociendo los claros y reiterados estándares jurisprudenciales sobre la unidad de materia, el trámite de las ley estatutarias y en especial el control previo de constitucionalidad que este tipo de proyectos de ley tienen. Situación que puede afectar gravemente las garantías en materia electoral dispuestas desde el marco constitucional y desarrolladas en normas como la Ley 996 de 2005.

## **2. Violación de procedimiento – Principio de Unidad de materia.**

La Sentencia C-438 de 2019 determina que solo puede ser parte de la Ley de Presupuesto la evaluación de ingresos, partidas de gastos y las disposiciones necesarias para la ejecución del presupuesto. Por lo cual viola la regla de unidad de materia incluir un artículo que pretende suspender la denominada Ley de Garantías, la cual no tiene relación de conexidad objetiva y razonable con lo dispuesto en la norma que regula la vigencia fiscal para el 2022.

Se expresa por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-438 de 2019 que:

**“La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto”.** (...) Esta postura fue reiterada, nuevamente, con la Sentencia C-052 de 2015, en la cual se advirtió que el control de constitucionalidad necesariamente debe ser más riguroso que respecto a otro tipo de normas ordinarias. Puntualmente, se sostuvo que **“la Ley Anual de Presupuesto no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de cada una de las partes que lo componen: presupuesto de rentas, ley de apropiaciones y disposiciones generales. En particular, las disposiciones generales sirven para la correcta ejecución del presupuesto y todo lo que no guarde íntima relación para el logro de este propósito vulnera el principio de unidad de materia de la Ley Anual de Presupuesto”.** (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

### 3. La Corrupción en Colombia.

Adicionalmente, uno de los argumentos que presentamos a consideración de la Corte Constitucional es el objeto de la norma estatutaria que fue modificada mediante la norma ordinaria demandada en esta acción que consiste en la prevención de la corrupción, específicamente durante la época electoral con la particularidad de que durante el ejercicio democrático, se garantice la transparencia, independencia e igualdad entre todos los actores que participen. La ley de Garantías como es conocida popularmente, cumplió un trámite de ley estatutaria atendiendo a lo dispuesto en el literal f) del artículo 152 constitucional y siendo está desarrollada bajo los parámetros dispuestos en la Ley 996 de 2005.

De esta forma, la Ley 996 de 2005 desarrolló postulados para lograr un “juego electoral equilibrado” y con ello la construcción de una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Sobre este punto, ha dispuesto el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Óscar Darío Amaya Navas, Concepto 00205 del 20 de febrero de 2018, que:

*“(…) La Ley de Garantías Electorales, la cual circunscribe sus prohibiciones a las elecciones presidenciales y demás cargos de elección popular, se plantea como objetivos: a) garantizar la igualdad y equidad entre los candidatos que aspiran a ocupar cargos de elección popular, b) evitar que la voluntad de los electores sea influenciada por la acción u omisión de los servidores públicos, c) asegurar la objetividad y transparencia en las decisiones administrativas, d) impedir que el empleo público se utilice para obtener votos de los servidores o sus allegados, e) proteger al empleado que tiene una inclinación política distinta al nominador, y f) imposibilitar que las vinculaciones al Estado se utilicen como un mecanismo para buscar favores políticos durante las contiendas electorales. (...)”.*

Siendo de esta forma, el mayor objetivo de la Ley 996 de 2005 es garantizar la existencia de igualdad y equilibrio entre todos los actores de las contiendas electorales. Es por ello, que las críticas que existen sobre la eficacia de la Ley 996 de 2005 y su aporte a la igualdad en la contienda electoral, deben ser debatidas en un escenario amplio de cara a todos los actores y con anterioridad a la contienda electoral, no a menos de dos (02) meses de dar inicio al calendario electoral y sin el debate profundo, argumentado, transparente y de cara a la ciudadanía que se requiere.

La modificación propuesta del párrafo 1 del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, deja muchas dudas que no fueron aclaradas en las ponencias de la Ley del Presupuesto y sobre todo abre nuevamente la discusión sobre la falta de garantías electorales en el país y con ello sobre el fenómeno de la corrupción que ha permeado durante años las decisiones que se adoptan al interior de los diferentes entes del Estado.

Según la Contraloría General de la República, *“la corrupción cada año le cuesta a las y los colombianos 50 billones de pesos, unos 18.400 millones de dólares”*; por su parte el Contralor Felipe Córdoba en declaraciones públicas durante la Rendición de Resultados sobre la Vigilancia Fiscal a los recursos de las regalías señaló que:

*“De las actuaciones especiales realizadas por la Contraloría General en el proceso auditor del Sistema General de Regalías, llama especialmente la atención la celebración indiscriminada de convenios ya sean interadministrativos o con entidades sin ánimo de lucro, sin el cumplimiento de los requisitos para cada caso, violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, evidenciando vicios de forma y fondo en la elaboración del presupuesto en cada negocio jurídico y confundiendo de manera dolosa las figuras de interpretación y aplicación restrictivas contempladas en el ordenamiento jurídico para consentir la contratación directa (...)”<sup>2</sup>.*

Por su parte, el Fiscal General de la Nación ha manifestado al hacer referencia a los Convenios Interadministrativos, atendiendo a la investigación que cursan en la entidad que: *“Los convenios interadministrativos son procesos que usan las entidades para evitar contratación y beneficiar a únicos proponentes. En este momento preelectoral se están viendo grandes movimientos de*

---

2

Recuperado de:  
[https://www.contraloria.gov.co/resultados?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=1983820&\\_101\\_type=content&\\_101\\_urlTitle=alerta-la-contraloria-continuan-siendo-altos-los-riesgos-de-corrupcion-por-contratacion-con-recursos-de-regalias&inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%3A443%2Fresultados%3Fp\\_p\\_id%3D101%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_101\\_struts\\_action%3D%252Fasset\\_publisher%252Fview](https://www.contraloria.gov.co/resultados?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=1983820&_101_type=content&_101_urlTitle=alerta-la-contraloria-continuan-siendo-altos-los-riesgos-de-corrupcion-por-contratacion-con-recursos-de-regalias&inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%3A443%2Fresultados%3Fp_p_id%3D101%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_101_struts_action%3D%252Fasset_publisher%252Fview)



*contratación para favorecer campañas políticas*”<sup>3</sup>. Determinando que se hace uso de esta figura al ser más lapsa y no tener que pasar por todos los filtros que determina los principios de la contratación pública.

Primero es necesario establecer que la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías prohibió durante la época de campañas electorales, la contratación directa y la celebración de convenios interadministrativos para el envío de recursos del nivel nacional al subnacional y del nivel departamental al municipal. La ley de garantías establece un período de seis meses antes del día de la elección como periodo de campaña, de tal manera que en ese periodo de seis meses las entidades estatales no pueden hacer contratación directa ni celebrar convenios interadministrativos para el envío de recursos. Esta prohibición busca evitar favorecer campañas o candidatos desde el nivel nacional.

Por otra parte, la norma demandada que autoriza los convenios interadministrativos ha sido objeto de críticas por parte de varias organizaciones entre ellas la Corporación Transparencia por Colombia quien advierte que los convenios interadministrativos son uno de los mecanismos de contratación pública que implica mayor discrecionalidad en la ejecución de recursos públicos, es decir, permite ejecutar este dinero sin otro tipo de controles que establece el estatuto de contratación pública. A través de este mecanismo, de la modalidad de contratación directa y los regímenes especiales -que son los que ofrecen mayor discrecionalidad- ya se han ejecutado 94.5 % del total de la contratación en la emergencia (cerca de 5 billones de pesos) desde el 2020 hasta la fecha. Por lo cual la modificación propuesta a la Ley de Garantías prácticamente le daría continuidad a esta tendencia de mecanismos discrecionales, en un contexto de alta politización.

Por su parte, el informe de auditoría financiera de la Contraloría General de la República para el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encontró durante la revisión del acervo documental del año 2020, que existen debilidades relacionadas con la planeación y supervisión realizada a los convenios interadministrativos, dado que se hace necesario realizar una exigencia a los entes territoriales, a fin de no afectar el normal curso de los objetivos contractuales en tiempos estipulados inicialmente y satisfacer prontamente las necesidades de las comunidades. Esto deja en evidencia que ni siquiera los contratos celebrados dentro del término legal con las entidades, y en pro de las comunidades tienen una supervisión de rigor, a lo que podemos concluir que no se puede esperar algo diferente de la cantidad de contratos interadministrativos que se celebrarán durante la época electoral y los riesgos que existen en un país donde la corrupción, la mermelada y los favores políticos han permeado todas las esferas y en los que se requieren adoptar acciones de fondo que eviten cualquier acto de corrupción.

Por lo cual no es justificable en una presunta “reactivación económica” el permitir en épocas electorales que únicamente la Nación (ninguna otra entidad) pueda realizar Convenios

---

<sup>3</sup> Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/los-casos-de-corrupcion-en-colombia-no-pueden-sacrificar-la-contratacion-publica-fiscal-general-de-la-nacion/>

Interadministrativos con entes territoriales. Esta situación genera diversos cuestionamientos tales como: ¿por qué se hace uso de la modalidad de contratación por medio de convenios interadministrativos?, ¿por qué no acudir a la modalidad de la licitación pública? ¿por qué se limita únicamente a convenios entre la Nación y los entes territoriales y no entre estos últimos?

Respecto a los convenios y contratos interadministrativos que se hacen de forma directa, el Contralor Carlos Felipe Córdoba afirmó que: *“La Contraloría ha identificado una creciente tendencia a evadir la obligatoriedad de la licitación pública cuando así se requiere, para realizar contrataciones directas bajo el amparo de figuras como los convenios”*. En el mismo informe también afirma el Contralor: *“en materia de contratación no se están observando plenamente los principios de la contratación pública, que incluyen la transparencia, economía y responsabilidad”*. Y asegura que, *“por esta, y por otras razones, los riesgos de corrupción continúan siendo altos en el país”*.

Las cifras de los convenios y contratos interadministrativos no son de poca monta. En un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en colaboración con Fedesarrollo, denominado *“Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO”*<sup>4</sup>, se dan todas las cifras en estos rubros. Entre 2014 y 2019, el Secop registra 102.081 convenios y contratos por un valor de \$71,83 billones, que es una gran cifra, y 13.030 contratos sin valor alguno. Los primeros son los que son preocupantes por su número y por su monto y al ser estos en su mayoría contratos de compra pública y no de acuerdos conjuntos para aunar esfuerzos en busca de resultados propios de su misión, que es el objetivo principal para el cual fueron creados.

En el mismo informe del BID se afirma: *“la ausencia de competencia en la mayoría de los contratos interadministrativos conmutativos restringe la competencia pues impide la participación de otros agentes del mercado en el sistema de compra pública. Estamos frente a proveedores o contratistas que son entidades estatales o que tienen participación pública, y que su condición les ofrece ventajas competitivas, poniéndolas en mejores condiciones que los demás agentes del mercado, en detrimento de la competencia y de los demás agentes”*. Evidenciando que este tipo de Convenios en épocas electorales, presuntamente podría representar una amenaza para la transparencia que debería caracterizar las actuaciones públicas y la celebración de contratos que impliquen fondos estatales, por lo cual es necesaria una mayor fiscalización, regulación sobre estos contratos e impedir que estos sean usados con fines e intereses políticos.

En conclusión, es pertinente señalar que los Convenios Interadministrativo gozan de alto grado de discrecionalidad, por lo cual no es adecuado autorizar el uso de estos durante la contienda electoral, dado que pueden ser usados en indebida forma y afectar la igualdad electoral entre los candidatos y fuerzas políticas. Sobre este tipo de convenios existen diversos cuestionamientos

---

4 Fedesarrollo (2020). “Mirada a las alertas de riesgo de corrupción del sistema de compra pública colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO”. Recuperado de: <http://redanticorruptcion.com/wp-content/uploads/2020/05/HCP-Colombia.pdf>

dado que estos hacen parte de una figura que permite realizar inversión sin mayor control y con mayor flexibilidad que la contratación estatal, siendo en muchos casos usada para realizar inversiones de grandes sumas de dinero sin mayor restricción; ocasionando está situación la necesidad de dar una discusión sobre la reglamentación de esta figura contractual y su rigurosidad.

#### **4. Violación de las mayorías requerías para la aprobación del artículo 124 - Mayorías Absolutas para modificación de Leyes Estatutarias - discusión en el Congreso.**

La votación de los proyectos de ley se torna de gran importancia en el desarrollo legislativo, dado que es por intermedio de esta que se adoptan las decisiones por parte de las mayorías en el Congreso de la República. Es así, como la votación según lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 118 de 2013 constituye:

**“(…) La votación es tal vez el acto cumbre y por ello el más importante en el proceso de formación de la ley. Es allí donde, como conclusión del debate, la suma de las voluntades individuales de los parlamentarios permite que cada una de las cámaras o sus comisiones exprese la decisión colectiva, a favor o en contra, en relación con el asunto presentado a su consideración. Precisamente por esto la jurisprudencia ha sido categórica en advertir que la votación “no puede presumirse ni suprimirse”, y que, por el contrario, “la misma debe ser expresa y específica por parte de las respectivas Comisiones y Plenarias con el fin de asegurar la participación activa de todas las instancias legislativas y no desconocer el carácter bicameral que identifica el Congreso de la República (…)”.** (Negrilla y Subrayado fuera del texto).

De esta forma, la votación por parte de cada una de las Corporación que integran el Congreso de la República, se encuentra ampliamente ligado al principio de transparencia, dado que debe existir claridad en torno a las mayorías que aprobaron una iniciativa legislativa; por lo que debe existir claridad sobre los congresistas que se ausentaron, los que se abstuvieron, los que votaron, y cuál fue el sentido de los que así lo hicieron.

En este sentido, es necesario tener claridad sobre el quórum y con ello sobre las votaciones que se requieren para la aprobación de cada artículo que conforman el proyecto de ley que se encuentra sometido a discusión y votación de la plenaria del Senado de la República para el caso en concreto. Es así, como atendiendo a que se pretende por medio de una Ley Ordinaria en el cual se desarrolla el Presupuesto General de la Nación 2022 reformar disposiciones de una Ley Estatutaria; es pertinente señalar que según el artículo 153 de la Constitución Nacional, se requería para la aprobación en ese momento de la discusión del artículo 125 (en la Ley sancionada es el artículo 124), el cual modifica lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 38 de la Ley 998 de 2005, mayoría absoluta.

Por este motivo, es necesario tener en cuenta la votación de la modificación del artículo 125 en el Senado de la República (en ese momento de la discusión el artículo que modifica la Ley de Garantías era el 125, en la sanción de la norma es el artículo 124); dado que al revisar al detalle, se certifica en audio durante la sesión plenaria del 19 de Octubre de 2021, que para la aprobación del artículo 125 se presentó una votación de: 54 votos a favor y 30 votos en contra. Pero al revisar la votación solo se escuchan en audio 48 votos a favor. Lo que genera diversos cuestionamientos dado que el artículo que modifica el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, requería para su aprobación mayoría absoluta, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política de 1991.

En este sentido, la Ley 5 de 1992, en su artículo 117 determina que son mayorías absolutas: *“la decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes”*. Posteriormente señala en el artículo 119 que:

*“Mayoría absoluta. Se requiere para la aprobación de: (...) 4. Leyes estatutarias en una sola legislatura. Su modificación o derogación se adelanta con la misma votación (artículo 153 constitucional) (...)”*.

Sobre este asunto, al cerrarse la votación del artículo 125 (al momento de la votación), el Secretario General del Senado de la República expresa (Tiempos de la transmisión: 10:19:36 - 10:20:02): *“revisado el registro de votación el resultado es el siguiente: por la negativa 30 votos, por la afirmativa 54 votos. Número suficiente de acuerdo con el quórum establecido según el artículo 134 constitucional. Ha sido aprobado por la Plenaria del Senado con los requisitos exigidos por la Constitución y la Ley el artículo 125)”*<sup>5</sup>.

Se determina atendiendo a lo expresado por el Secretario y teniendo en cuenta la norma constitucional que desarrolla los postulados de la denominada “silla vacía”, que el quórum al cual se refería era el dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política de 1991; es decir la mayoría absoluta, la cual se calcula en estos momentos, no sobre 108, si no sobre 106 integrantes de la Corporación, atendiendo a las modificaciones que se han realizado sobre el quórum por aplicación de la silla vacía a algunos senadores. No obstante, al revisar la votación en audio, solo se escuchan contestar a viva voz 48 senadores por la aprobación del artículo que modificada la denomina ley de garantías, no cumpliéndose con la regla de mayorías absolutas, ya que esta mayoría corresponde actualmente a 53 senadores.

## **CONCLUSIONES GENERALES.**

El artículo 124 de la denominada Ley de Presupuesto de 2022 aprobado por el Congreso de la República en la noche del 20 de octubre y la madrugada del 21 de octubre de la presente

---

<sup>5</sup> Plenaria Senado, 19 de Octubre de 2021. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=tYHEHiEVho8>

anualidad, es una disposición normativa inviable constitucionalmente, lo que eventualmente afectaría a futuro su constitucionalidad. Es claro que el artículo 124 no cumple con la regla de la unidad de materia y no corresponde al trámite legislativo para la modificación del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. Adicionalmente a ello, se encuentra que la disposición demandada, desconoce abiertamente la regla jurisprudencial extraída de las Sentencias C-439 de 2016 y C-053 de 2019, según la cual **una ley ordinaria no puede modificar bajo ningún punto de vista una ley estatutaria**, atendiendo las razones antes esbozadas en la presente demanda.

Si bien, el artículo objeto de la presente acción fue incluido en las modificaciones realizadas por las Comisiones Económicas de Senado y Cámara en la discusión en primer debate; no se observa en los documentos radicados explicación de fondo, que permita determinar los motivos por los cuales se pretende realizar la modificación del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 por medio de una ley ordinaria, ni mucho menos se esbozan las razones por las cuales esta modificación contribuirá al ya común término de “reactivación económica”.

#### IV. MEDIDA PROVISIONAL

El artículo 7° del Decreto 2591 de 1991 faculta a los jueces de tutela para decretar medidas provisionales a solicitud de parte o de oficio. De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, la adopción de medidas provisionales por el juez de tutela tiene, por lo menos, tres objetivos: (i) proteger los derechos de los demandantes para impedir que un eventual amparo carezca de un efecto útil; (ii) salvaguardar los derechos fundamentales cuya vulneración o amenaza se encuentra en discusión; y (iii) evitar otros daños como consecuencia de los hechos objeto de la acción de tutela<sup>6</sup>. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que se requiere preservar el orden constitucional y los principios democráticos que lo fundan, se hace necesario por medio de una analogía jurídica dar aplicación a la figura de la medida provisional, dado que lo dispuesto en el artículo objeto de la discusión tiene la posibilidad de generar daños contra la sociedad y el patrimonio público que pudiesen ser evitados a través de la herramienta cautelar.

En el presente caso los accionantes solicitamos la adopción de una medida provisional, consistente en la **suspensión de la aplicación de la norma demandada artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, hasta tanto no se tenga una decisión de fondo sobre la presente acción.** Lo anterior, dado que el trámite desarrollado modifica la denominada Ley de Garantías ad portas de un año electoral es inconstitucional e inconveniente, dado que se abre una delicada puerta a intereses que buscan mediante la contratación pública favorecer a diversos candidatos durante la contienda electoral del primer semestre del 2022; de no adoptarse la medida provisional solicitada se estarían causando perjuicios irremediables a la moralidad pública, a la igualdad de condiciones entre los candidatos electorales, a la transparencia y a los principios democráticos fundantes de nuestro Estado Social de Derecho.

---

<sup>6</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-103 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

El que la Corte Constitucional haga uso de una medida que está dispuesta en la acción de tutela para proteger derechos individuales, permite avanzar en el reconocimiento de las medidas provisionales como acciones para proteger integralmente y en su conjunto a la sociedad colombiana ante los riesgos inminentes que pueda generar el permitir que se aplique en el ordenamiento jurídico una norma contraria a la constitución y a la ley; dado que la norma objeto de debate en la presente acción atenta contra los valores y principios que definen el orden normativo nacional en especial el principio democrático y el derecho a la igualdad en asuntos electorales.

La medida provisional solicitada es procedente por las siguientes razones:

1. En el presente caso los accionantes solicitamos la adopción de una medida provisional, consistente en la suspensión de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022*”, hasta tanto no exista el pronunciamiento de fondo sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, Lo anterior se sustenta en evitar perjuicios irremediables, dado que la modificación aprobada por el Congreso de la República y sancionada por el Presidente de la República desconoce abiertamente la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, desconoce la reserva de ley estatutaria y afecta significativamente la unidad de materia en las leyes de presupuesto.
2. La función de la Corte Constitucional consiste en proteger la integridad y la supremacía de la Constitución, lo que haría necesaria la suspensión de la aplicación de las normas demandadas, como mecanismo para evitar realizar modificaciones a menos de dos (02) meses de un año electoral y el incremento de los riesgos del desvío de los recursos públicos hacia propósitos electorales. Permitir en estos momentos la entrada en vigencia del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 sin que la Corte Constitucional evalúe su constitucional, permitiría dejar abierta la posibilidad de que durante las próximas elecciones se haga uso de la disposición allí referida para propender presuntamente mediante la celebración de los Convenios Interadministrativos entre la Nación y los entes territoriales beneficiar a determinados candidatos durante la contienda electoral; siendo esta situación abiertamente inconstitucional por las razones esbozadas anteriormente.
3. El modificar por medio de una ley ordinaria el párrafo primero del artículo 38 de la Ley 996 de 2006, la cual es una norma de carácter estatutaria, impide que la Corte Constitucional pueda realizar control previo y automático de la norma y genera que esta una vez sea sancionada genere efectos en toda la sociedad colombiana. Por lo que resulta coherente con el objetivo de evitar graves afectaciones al orden jurídico y permitir la aplicación de una norma que transgrede los principios, derechos y garantías

constitucionales, que se de aplicación e implementación en el caso concreto a medidas provisionales que suspendan el artículo modificado indebidamente, hasta tanto no se decida sobre su exequibilidad.

## V. PETITORIO

Solicitamos a la Corte Constitucional como pretensiones principales:

**PRIMERO.- ADMITIR** la presente demanda por cuanto la misma cumple los requisitos establecidos en artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, atinentes a *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, señalados en forma reiterada, entre otras, en la sentencia C-189 de 2017 ya en doctrina probable, de conformidad con lo que se expondrá a continuación.

**SEGUNDO.- Se DECLARE medida provisional, consistente en la suspensión de la aplicación de la norma demandada** artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 “*Por 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*”) hasta tanto no exista el pronunciamiento de fondo sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

**TERCERO.- Declarar INEXEQUIBLE**, por los cargos enunciados, el artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 “*Por 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*”.

## VI. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4, según el cual dicho tribunal decidirá “*sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicio de procedimiento en su formación*”.

## VII. CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD.

### 1. Criterios Formales:

La presente acción de inconstitucionalidad cumple con todos los requisitos de que trata el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

### 2. Criterios Jurisprudenciales.

La Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) como criterios de admisibilidad:

*La jurisprudencia constitucional prevé un grupo de reglas consolidadas y continuamente reiteradas acerca de los requisitos argumentativos que deben cumplir las razones que conforman el concepto de la violación en la acción pública de inconstitucionalidad. Estas condiciones refieren a los atributos la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. (Subrayado y Negrilla fuera del texto).*

Por lo anterior, procedemos a analizar cada requisito de forma individual, con el objetivo de acreditar con suficiencia argumentativa acción pública de inconstitucionalidad incoada:

### **2.1. Claridad:**

Sobre este requisito dispone la Corte Constitucional en Sentencia C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) que:

*La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque en razón del carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.*

La presente acción es coherente y se encuentra dividida de forma que se pueda confrontar claramente la censura particular que se realiza del artículo 124 de la denominada Ley de Presupuesto General de la Nación 2022; disposiciones normativa que transgrede y desconoce el marco constitucional. Así las cosas, la demanda divide los reparos frente a cada conjunto de disposiciones constitucionales con el propósito de estudiar su constitucionalidad y probar los motivos fundados por los que se demanda una inconstitucional de la norma acusada.

### **2.2. Certeza:**

Sobre este requisito dispone la Corte Constitucional en Sentencia C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) que:

*La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que el cargo se dirija contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida arbitrariamente por el demandante, implícita o*



*que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.*

En este sentido, es pertinente señalar que los cargos descritos se dirigen contra una disposición normativa puntual que consagra disposiciones contrarias a la Constitución Política. Así, en el aparte de “NORMAS ACUSADAS” y “NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS”, se señalan con claridad los cargos por los cuales el artículo 124 de la denominada Ley de Presupuesto General de la Nación transgredió el marco constitucional. Por lo anterior la demanda es apta respecto del requisito de certeza.

### **2.3. Especificad:**

Sobre este requisito dispone la Corte Constitucional en Sentencia C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) que:

*El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.*

La acción cumple con el requisito de especificidad dado que los cargos de inconstitucionales se fundamenta sobre la trasgresión que el artículo 124 de la denominada Ley de Presupuesto General de la Nación 2022 ocasionó en la norma constitucional. La concreción de los reparos permite hacer una comparación sistemática con las normas constitucionales invocadas. Por tanto, la acción cumple con el requisito de especificidad.

### **2.4.Pertinencia:**

Sobre este requisito dispone la Corte Constitucional en Sentencia C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) que:

*Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole*

*constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.” En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.*

La acción cumple con el requisito de pertinencia dado que el cuestionamiento sobre el cuestionamiento de la disposición normativa se realiza atendiendo al contenido sistemático de las normas constitucionales y, si bien se usa la doctrina y jurisprudencia como apoyo argumentativo, estas no son las fuentes del cuestionamiento realizado a la “NORMA ACUSADA”. Por tanto, la acción cumple con el requisito de pertinencia.

### **2.5.Suficiencia:**

Sobre este requisito dispone la Corte Constitucional en Sentencia C-647 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) que:

*Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.*

La acción cumple con el requisito de suficiencia dado que se aportan y explican suficientemente los elementos de juicio para cuestionar la constitucionalidad de la “NORMA ACUSADA”. A nuestra consideración, la constitucionalidad de la norma se cuestiona no por una sino por varias razones de carácter estrictamente constitucional. Por tanto, se cumple también con el requisito de suficiencia.

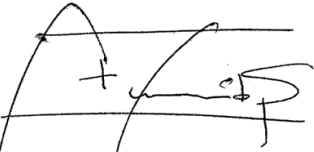
## **VIII. NOTIFICACIONES**

Recibiremos notificaciones en:

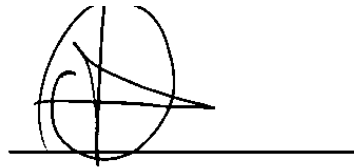
- **ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**, en la carrera 7 No. 8-68. Oficinas 308 B. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá. Teléfono: 3824416. Correos electrónicos: senadorsanguino@gmail.com y utlsanguino@gmail.com.
- **GABRIEL CIFUENTE GHIDINI** en la Diagonal 76 No. 1-45, Bogotá D.C. Correos electrónicos: gabocifuentes@gmail.com

Se suscribe con respeto a la presente,

**FIRMAN**



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
C.C. 77.020.897 de Valledupar



**GABRIEL CIFUENTES GHIDINI**  
C.C. 80.871.770 de Bogotá D.C.