

 Cerrar
  Imprimir
  Verificar Anexos

 INVIAS INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	MEMORANDO No DJ 40141	Fecha 31/05/2022 DD/MM/AAAA
---	--	--

No. Radicación Interna	1696592
-------------------------------	---------

Los campos marcados con ■ son requeridos

Información de Asignación

■ Para	SUBDIRECCIÓN DE VIAS REGIONALES RICARDO ANTONIO CORREDOR PARRA
De	JULIANA SANCHEZ ACUÑA
De Dependencia	DIRECCIÓN JURÍDICA
Copia a	
Asignación de la Copia:	
Asignado a:	CHRISTIAN EDUARDO BELTRAN CERON

Información del Documento

■ Referencia	Respuesta del Memorando Individual No. SVR 35141 12/05/2022
---------------------	---

Anexos

■ Anexo	Ver Anexos cuadros texto No. 1 y 2 .docx
----------------	--

■ Contenido

Respetado Dr. Corredor:

En atención a su Memorando No. SVR 35141 con número de radicación interna No.1691484 del 12 de mayo de 2022 con alcance realizado mediante correo electrónico recibido el día 27 de mayo de 2022, mediante el cual solicita concepto relacionado con indicar si los convenios interadministrativos celebrados en el marco del programa "Colombia Rural" deberán ser liquidados en virtud de lo ordenado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-153-22 que declaro inexecutable el artículo 124 de la ley 2159 de 2021 mediante el cual se hicieron reformas a la Ley de Garantías en la Ley de Presupuesto del 2022, nos permitimos dar respuesta en lo que resulta de competencia de esta Dirección Jurídica, de acuerdo con lo siguiente:

I. Antecedentes, situaciones de hecho planteadas:

En el memorando de la referencia, se señalan los siguientes antecedentes:

" (...)

Teniendo en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación con la inconstitucionalidad de la norma establecida en la ley de presupuesto que suspendía la aplicación de la ley de garantías, en específico respecto de la celebración de convenios interadministrativos que impliquen ejecución de recursos públicos; me permito solicitar a su despacho, conceptuar a esta subdirección si con los convenios

celebrados en el marco del programa "Colombia Rural" el pasado 12 de noviembre de 2021, y que según el protocolo de indisponibilidad de Colombia Compra Eficiente para las situaciones de disponibilidad de la plataforma SECOP II fueron publicados entre el 16 y 17 de noviembre de 2021, debe procederse de acuerdo a lo ordenado por la Corte Constitucional, es decir proceder a la liquidación de los mismos .

O si por el contrario, al haber sido suscritos el 12 de Noviembre, pero publicados durante los días 16 y 17 de Noviembre conforme el certificado de indisponibilidad expedido por Colombia Compra Eficiente, los convenios no serían objeto de liquidación".

II. PROBLEMA JURÍDICO:

¿Los convenios interadministrativos celebrados en el marco del programa "Colombia Rural" deberán ser liquidados en virtud de lo ordenado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-153-22 que declaró inexecutable el artículo 124 de la ley 2159 de 2021 mediante el cual se hicieron reformas a la Ley de Garantías en la Ley de Presupuesto del 2022?

III. ANÁLISIS Y CONCEPTO JURÍDICO:

La Dirección Asesora Jurídica luego de revisados los antecedentes remitidos por la Subdirección de Vías Regionales, y efectuado el análisis jurídico en el marco de sus competencias, procede a dar respuesta en los siguientes términos:

- **Restricciones en la contratación estatal con ocasión de las elecciones 2022 y lo previsto en la Ley de Garantías Electorales**

La Dirección Jurídica reitera que mediante Memorando Circular DC 74497 del 6 de octubre de 2021, la Dirección de Contratación reiteró lineamientos de las RESTRICCIONES EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL CON OCASIÓN DE LAS ELECCIONES A LA PRESIDENCIA, VICEPRESIDENCIA Y CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2022) – LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – citadas en el Memorando Circular DC 53982 del 29/07/2021 indicando:

"(...)

- *Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y Directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, **NO PODRÁN** celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. **Por lo tanto, las Dependencias deberán realizar la planeación de los proyectos teniendo en cuenta los siguientes plazos:** (Resaltado fuera del texto)*

Ver Anexo cuadro texto No. 1

() Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021 mediante la cual fijó el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022. Registraduría Nacional del Estado Civil*

A su turno, el artículo 41 de la ley 80 de 1993 establece:

ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. *Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.*

Inciso modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto (...) (Resaltado fuera del texto original)

En consideración a lo expuesto, es importante tener en cuenta que en primer lugar que a partir del 13 de noviembre de 2021 entraba en rigor la restricción de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. En segundo lugar que al indicar el legislador la restricción en la Ley 996 de 2005 señaló "celebrar" se entiende que se está haciendo alusión a su suscripción o perfeccionamiento del convenio y contrato, que es cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

Sobre este particular, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en su Circular Externa Única del 16 de abril de 2019^[1], en relación con el trámite de registro presupuestal y aprobación de garantías en contratos restringidos por Ley de Garantías señaló:

"La realización del registro presupuestal y la aprobación de la garantía se pueden realizar con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Garantías por ser requisitos de ejecución del contrato, pero no requeridos para su perfeccionamiento" (Resaltado fuera del texto original)

Por consiguiente, la restricción Ley 996 de 2005 no incluye la expedición del registro presupuestal y la aprobación de la garantía, por entenderse que el legislador está haciendo alusión a suscribir o perfeccionar el convenio o contrato antes de la entrada en vigor de la ley de garantías.

- **Alcance de decisión adoptada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-153-22^[2] declara inexecutable, con efectos retroactivos, el artículo 124 de la ley 2159 de 2021 ^[3] por violar flagrantemente la reserva de ley estatutaria y el principio de unidad de materia.**

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 124 de la Ley 2159 del 2021, mediante el cual se hicieron reformas a la Ley de Garantías en la Ley de Presupuesto del 2022 pues al estudiar los cargos, la Corte juzgó que se configuró una violación flagrante de la reserva de ley estatutaria, fundamentó su posición señalando en primer lugar que a través de una ley ordinaria el Congreso de la República no está habilitado para modificar una ley estatutaria; y, más concretamente, mediante una ley con un trámite detalladamente establecido por el Constituyente y el legislador orgánico, como es la ley anual de presupuesto, no puede modificarse una

ley estatutaria^[4] y en segundo lugar por cuanto el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 -o Ley de garantías electorales- tiene contenido estatutario, por lo que la Sala recordó que esta Ley fue proferida tras la reforma constitucional que permitió entre los años 2004 ^[5] y 2015^[6] la reelección presidencial, siendo indudable que el párrafo del artículo 38 tiene reserva estatutaria por virtud de los artículos 127 y 152, literal f) y párrafo transitorio, de la Constitución.

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

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

*"(...) Se acreditó una violación a la reserva de ley estatutaria, porque se modificó el párrafo del artículo 38 de la Ley de garantías electorales a través de la ley anual de presupuesto. Esta violación, además, fue **flagrante** porque no había duda (i) sobre los trámites constitucionales exigidos para modificar una ley estatutaria y la prohibición de incluir en una ley anual de presupuesto una materia estatutaria; ni (ii) respecto al contenido estatutario del referido enunciado. Adicionalmente, esto era claro para el Congreso de la República, que decidió votar el artículo 124 a través de las mayorías calificadas requeridas, tras reconocer su categoría estatutaria" (...).*

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

La Corte decidió:

"Primero. Declarar la inexecutable del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022", con efectos retroactivos, a partir de su expedición.

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

- 1. Sobre los convenios interadministrativos suscritos por virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, cuyo objeto se haya ejecutado*

completamente al momento de informar esta decisión mediante el comunicado oficial^[7], pese a que se fundaron en una disposición claramente inconstitucional, no se impartirá orden alguna, como consecuencia de la inexequibilidad aquí declarada, en la medida en que desde el punto de vista de los efectos constituyen una situación consumada, de conformidad con los fundamentos de esta sentencia.

2. A partir del comunicado oficial de esta decisión^[8] no es posible suscribir convenios interadministrativos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por lo cual, aquellos trámites que se encuentran en curso deberán terminarse inmediatamente para impedir su perfeccionamiento.

3. **Los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021**, que a la fecha del comunicado oficial de la presente decisión, no se hayan ejecutado completamente, deberán terminarse y liquidarse inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar. Los contratos estatales financiados con fundamento en los convenios interadministrativos anteriores se terminarán y liquidarán a partir de esta misma fecha. Se exceptúan de esta regla, los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

4. Las reglas aquí establecidas se aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa que pueda derivarse por el uso indebido de la contratación estatal durante la vigencia del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021" (Resaltado fuera del texto original)

• **El caso concreto de los convenios interadministrativos celebrados en el marco del programa "Colombia Rural"**

Revisada la información remitida por la Subdirección de Vías Regionales a solicitud de esta Dirección, con alcance realizado mediante correo electrónico recibido el día 27 de mayo de 2022, del Convenio Interadministrativo No. 2075-2021 celebrado entre el Municipio de la Ceja y el Instituto, se evidenció lo siguiente:

- ✓. **Objeto:** aunar esfuerzos para el mejoramiento y mantenimiento de vías rurales en el Municipio de la Ceja departamento de Antioquia del Programa Colombia Rural - Nacional **PARÁGRAFO PRIMERO:** ALCANCE. - Adelantar las actividades de mejoramiento en la vía VIAS RURALES DEL MUNICIPIOS de conformidad con lo dispuesto en los Estudios Previos los cuales hacen parte integral del presente documento. El Instituto Nacional de Vías contratará la interventoría responsable del seguimiento técnico, administrativo, legal, financiero y ambiental de las obras objeto del presente convenio.
- ✓. **Valor:** Un mil seiscientos millones de pesos (\$1.600.000.000) m/cte.
- ✓. **Plazo:** Hasta el 31 de diciembre de 2022.
- ✓. **Fecha de suscripción:** En físico el día 12 de noviembre de 2021 debido a que la plataforma transaccional Secop ii presentaba

indisponibilidad para realizar en línea la suscripción del convenio interadministrativo según, se evidencia en el siguiente pantallazo^[9]:

Ver Anexo cuadro texto No. 2

- ✓ Registro Presupuestal 2075-21 (no se aportó por parte de la Subdirección de Vías Regionales, pero se entiende que se dio después del 12 de noviembre de 2021)
- ✓ Orden de Inicio del convenio 29 de noviembre de 2021

De acuerdo con la información remitida por la Subdirección de Vías Regionales se evidenció que la suscripción o perfeccionamiento del Convenio Interadministrativo No. 2075-2021 celebrado entre el Municipio de la Ceja y el Instituto se dio el día 12 de noviembre de 2021 en físico, toda vez que conforme a los soportes remitidos la plataforma transaccional Secop ii presentaba indisponibilidad para realizar en línea la suscripción del convenio interadministrativo.

IV. Conclusiones:

Con fundamento en el análisis de la situación fáctica expuesta en su consulta, los antecedentes remitidos, las normas aplicables y la jurisprudencia, esta Dirección Jurídica concluye lo siguiente:

- i) A partir del 13 de noviembre de 2021 entró en rigor la restricción de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.
- ii) Al indicar el legislador la restricción en la Ley 996 de 2005 señaló “celebrar” se entiende que se está haciendo alusión a su suscripción o perfeccionamiento del convenio y contrato, que es cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. Así las cosas, la realización del registro presupuestal y la aprobación de la garantía se pueden realizar con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Garantías por ser requisitos de ejecución del contrato, pero no requeridos para su perfeccionamiento. Por consiguiente, la restricción Ley 996 de 2005 no incluye la expedición del registro presupuestal y la aprobación de la garantía, por entenderse que el legislador está haciendo alusión a suscribir o perfeccionar el convenio o contrato antes de la entrada en vigor de la ley de garantías.
- iii) La decisión de la Sala Plena de la Corte Constitución en Sentencia C-153-22 hace alusión a *“Los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, que a la fecha del comunicado oficial de la presente decisión, no se hayan ejecutado completamente, deberán terminarse y liquidarse inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar. Los contratos estatales financiados con*

fundamento en los convenios interadministrativos anteriores se terminarán y liquidarán a partir de esta misma fecha. Se exceptúan de esta regla, los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda”.

iv) La suscripción o perfeccionamiento del Convenio Interadministrativo No. 2075-2021 celebrado entre el Municipio de la Ceja y el Instituto se dio el día 12 de noviembre de 2021, esto es, antes de entrar en vigor la restricción de celebrar convenios interadministrativos de que trata el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

De acuerdo con las anteriores conclusiones, frente a la solicitud de concepto en relación con indicar si los convenios interadministrativos celebrados en el marco del programa “Colombia Rural” deberán ser liquidados en virtud de lo ordenado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-153-22 que declaro inexecutable el artículo 124 de la ley 2159 de 2021 mediante el cual se hicieron reformas a la Ley de Garantías en la Ley de Presupuesto del 2022, revisado el caso concreto de Convenio Interadministrativo No. 2075-2021 celebrado entre el Municipio de la Ceja y el Instituto cuya suscripción o perfeccionamiento se dio el día 12 de noviembre de 2021, esto es, su suscripción se dio antes de entrar en vigor la restricción de celebrar convenios interadministrativos de que trata el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, esto sumado a que la restricción Ley 996 de 2005 no incluye la expedición del registro presupuestal y la aprobación de la garantía, requisitos previos a emitir la orden de inicio, esto por entenderse que el legislador está haciendo alusión a suscribir o perfeccionar el convenio o contrato antes de la entrada en vigor de la ley de garantías, se entiende que se perfecciono el referido convenio el 12 de noviembre de 2021 antes de entrar en vigor ley de garantías.

Adicionalmente y como quiera que la decisión que adoptó la Sala Plena de la Corte Constitución en Sentencia C-153-22 hace alusión a “los convenios interadministrativos suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021” por consiguiente, no le es aplicable al convenio objeto de análisis la decisión impartida por la Corte Constitucional en el numeral 3 del artículo segundo de la referida sentencia, toda vez que este convenio no se suscribió amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 sino que fue suscrito o perfeccionado antes de entrar en vigor lo dispuesto en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 .

El anterior concepto se emite en los términos del artículo **28** del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

JULIANA SANCHÉZ ACUÑA

Directora Jurídica

Proyectó: Claudia Moya Hilarión

[1] https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf

[2] Sentencia C-153-22 Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera Expediente: D-14522 (AC) Norma acusada: Artículo 124 de la Ley 2159 de 20021, "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022".

[3] Ley de presupuesto 2022

[4] Regla expuesta por la Corte Constitucional en las sentencias C-515 de 2004 y C-995 de 2004.

[5] Acto legislativo 02 de 2004.

[6] Acto legislativo 02 de 2015.

[7] Publicado en la página web www.corteconstitucional.gov.co.

[8] Publicado en la página web www.corteconstitucional.gov.co.

[9] Certificado de indisponibilidad emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública-CCE de fecha 12/11/21



Documento Origen

Documento Origen No. SVR 35141

► **Historia del documento**