



COMUNICADO 26

Julio 15 de 2021

SENTENCIA C-226/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: D-14054

Norma acusada: Acto Legislativo 4 de 2019 (art. 2, párrafo transitorio)

CORTE SE ABSTIENE DE PRONUNCIARSE DE FONDO FRENTE A DEMANDA QUE ARGUMENTABA LA SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POR EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA REGULAR ASUNTOS RELACIONADOS CON EL CONTROL FISCAL, POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. Norma objeto de control constitucional

ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2019

(septiembre 18)

Diario Oficial No. 51.080 de 18
de septiembre 2019

Por medio del cual se reforma
el Régimen de Control Fiscal

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 2o. El artículo 268 de
la Constitución Política quedará
así:

Artículo 268. El Contralor
General de la República tendrá
las siguientes atribuciones:

(...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La
asignación básica mensual de
los servidores de la Contraloría
General de la República y su

planta transitoria será
equiparada a los de los empleos
equivalentes de otros
organismos de control de nivel
nacional. Para la correcta
implementación del presente
acto legislativo, y el
fortalecimiento del control fiscal,
la ley determinará la creación
del régimen de carrera especial
de los servidores de las
contralorías territoriales, la
ampliación de la planta de
personal, la incorporación de los
servidores de la planta
transitoria sin solución de
continuidad y la modificación
de la estructura orgánica y
funcional de la Contraloría
General de la República,
garantizando la estabilidad
laboral de los servidores inscritos
en carrera pertenecientes a esa
entidad y a contralorías
territoriales intervenidas.

Exclusivamente para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República

durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente, las cuales serán incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto anual presentados por el Gobierno Nacional, incluso aquellos que ya cursen su trámite en el Congreso de la República.

Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo".

2. Decisión

INHIBIRSE de proferir una decisión de fondo, respecto de la exequibilidad de la expresión del párrafo transitorio (parcial) del artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, "Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal", por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio (parcial) del artículo 2º del Acto Legislativo 4 de 2019, por medio del cual se modificó el artículo 268 constitucional, en la que se planteó un cargo único en el que se sostenía que el Congreso de la República excedió sus competencias como constituyente derivado. Se argumentó que mediante la norma demandada el Congreso habría suplantado el principio de separación de poderes, pilar de la Constitución de 1991, al habilitar al Presidente para expedir normas con fuerza de ley para regular y desarrollar el Acto Legislativo 4 de 2019, sin haber previsto límites para el ejercicio de dicha facultad extraordinaria.

El amplio alcance de las competencias asignadas y la posibilidad de que comprendieran asuntos objeto de reserva de ley orgánica relacionados con la distribución de competencias normativas a las entidades territoriales, implicaban para los demandantes una concentración ilimitada de funciones en el ejecutivo

que materializaría una sustitución del eje constitucional de la separación entre ramas del poder público.

Se estableció, en primer lugar, la competencia de la Corte para analizar la constitucionalidad del acto reformativo de la Constitución por vicios de procedimiento en su formación, resaltando que la demanda había sido presentada dentro del año siguiente a la promulgación de la norma. Asimismo, que a pesar de que las facultades extraordinarias censuradas se concedieron por seis meses, con base en las mismas se expedieron decretos leyes que se encuentran vigentes y surtiendo efectos jurídicos, por lo que se concluyó la existencia del objeto del control de constitucionalidad.

Asimismo, se recordó que cuando se presentan demandas contra actos reformativos de la Constitución, se requiere el cumplimiento de los mínimos argumentales propios de cualquier otra demanda, pero el rigor en su análisis por parte de la Corte debe ser mayor al aplicado en casos en los que se cuestiona la constitucionalidad de una Ley de la República o un decreto ley. Esto es así por: (i) la importancia que una reforma constitucional tiene para el principio democrático; (ii) la naturaleza especial y restringida del control que se ha de efectuar por parte de la Corte -ya que se trata de un examen transversal dirigido a determinar si el acto legislativo cuestionado materializa una transfiguración de la identidad constitucional-; y (iii) por la necesidad de evitar la petrificación de la norma superior a través del control del poder de reforma. A partir de estas consideraciones, la Sala Plena concluyó que la demanda analizada resultaba inepta pues **el cargo carecía de certeza, especificidad y suficiencia.**

En primer lugar, se evidenció que la demanda se construyó sobre una lectura equivocada de la norma, pues se asumió erradamente que permitiría al Presidente regular cualquier asunto tocante al Acto Legislativo 04 de 2019, y especialmente temas relativos a la asignación de competencias normativas de entidades territoriales, una materia sometida a reserva orgánica. En realidad, la disposición acusada no otorga facultades tan amplias como argumentan los demandantes, pues el propio texto demandado aclara que se conceden "*exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo*", lo que supone asuntos desarrollados en la reforma constitucional, pero también referenciados en el parágrafo transitorio.

Desde este punto de vista, las facultades extraordinarias del Presidente estarían debidamente restringidas a temas específicos y concretos, y no dispuestas de manera abierta e ilimitada como supusieron los demandantes. Tampoco se está desconociendo la reserva de ley orgánica, pues las facultades concedidas no versan ni sobre competencias normativas -pues el Acto legislativo 04 de 2019 se refiere a la actividad administrativa del control fiscal-, ni sobre competencias de entidades territoriales -pues las contralorías municipales, distritales o

departamentales no tienen tal naturaleza-, por lo que la premisa menor del juicio de sustitución planteada por los demandantes constituyó en realidad una proposición jurídica inexistente. En efecto, se encontró que la interpretación del contenido normativo realizada por los demandantes no se desprende del texto del párrafo transitorio acusado, sino de las inferencias particulares en cuanto a su alcance.

La falta de certeza en la formulación de la premisa menor del juicio desdibujó el cargo por sustitución de la Constitución, pues al basarse en una premisa menor equivocada, no consiguió exponer correctamente qué asuntos sometidos a reserva de ley orgánica serían dejados en manos del Presidente de la República, quebrantando la separación de poderes. Por esto, los demandantes fallaron en *“exponer de qué manera el Acto Legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos a primera vista (prima facie), las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo”*¹, lo que implicó la falta de especificidad de la censura. Asimismo, debido a lo desacertado de la premisa, la demanda no consiguió suscitar una duda mínima de constitucionalidad en el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, lo que supuso el incumplimiento del requisito de suficiencia e impidió continuar con el análisis propuesto por los demandantes. En consecuencia, y debido a la ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió inhibirse de proferir una decisión de fondo respecto a la exequibilidad de la norma demandada.

En la discusión del presente asunto no participaron los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado y José Fernando Reyes Cuartas, toda vez que previamente fueron aceptadas sendas declaraciones de impedimento.

¹ Corte Constitucional, sentencias C-094 de 2017 y C-140 de 2020.