

NORMA QUE SEÑALA PERIODO FIJO DE CUATRO AÑOS PARA JEFES DE UNIDAD DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA DEL ORDEN TERRITORIAL-Inhibición para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No hay correspondencia entre los señalamientos propuestos en la demanda y las normas que se estiman infringidas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de correspondencia entre acusación y texto demandado

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Cargo no guarda correspondencia con disposición acusada

La acusación del demandante por la presunta infracción del artículo 125 de la Carta Política no está llamada a ser valorada en el contexto del presente proceso, por las siguientes razones: (i) el referente del juicio de constitucionalidad que se propone alude a contenidos normativos que no se encuentran previstos en el artículo 125 superior; (ii) el señalamiento del actor apunta a controvertir contenidos normativos no contemplados en el fragmento demandado; (iii) el cargo no da cuenta de la incompatibilidad normativa entre la norma acusada y el ordenamiento superior, dado que, al menos en principio, la medida tiene un respaldo constitucional directo que no fue tenido en cuenta por el demandante para acreditar la oposición normativa.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda respecto del cargo por la supuesta violación del principio de igualdad

CONTROL INTEGRAL DE CONSTITUCIONALIDAD-Presunción

El control abstracto de constitucionalidad fue concebido para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución dentro del sistema jurídico, retirando de este último las disposiciones legales que sean incompatibles con el ordenamiento superior, la Corte, en su calidad de garante de esta integridad y supremacía, debe evaluar todas los señalamientos que se hagan en contra de un precepto legal en el marco de un proceso judicial, incluso

cuando éstos no provengan del accionante, pues en cualquiera de estas hipótesis se han presentado cuestionamientos a la constitucionalidad de una norma jurídica que deben ser valorados.

CONTROL INTEGRAL DE CONSTITUCIONALIDAD-No tiene un alcance general, absoluto e incondicionado

En los procesos en los que el control se activa automáticamente, el juez constitucional se encuentra obligado a confrontar el precepto demandado con la totalidad de ordenamiento superior, justamente porque por principio, el debate se encuentra abierto a cualquier cuestionamiento. Por el contrario, en aquellos eventos en los que el control se activa mediante una demanda de inconstitucionalidad, el marco de referencia para el examen correspondiente es el propio escrito de acusación. Esta circunstancia tiene varias repercusiones: (i) por un lado, únicamente cuando alguno de los cargos de la demanda es apto, la Corte adquiere la competencia para pronunciarse sobre la validez de la disposición atacada; por ello, cuando ninguno de los señalamientos de dicho escrito es apto, tampoco habría lugar a pronunciarse sobre los planteados posteriormente por los intervinientes o por la Procuraduría General de la Nación; (ii) por otro lado, cuando este tribunal adquiere la competencia para determinar la validez de una disposición legal, y a lo largo del proceso judicial se invocan nuevos señalamientos, distintos de los esbozados originalmente en la demanda, este tribunal no se encuentra obligado a valorarlos, pues esto depende de que la ampliación en el escrutinio judicial no resulte lesiva del derecho al debido proceso, y de que a lo largo del procedimiento se hayan suministrado los insumos fácticos, probatorios, conceptuales y normativos para que el juez constitucional realice un juicio ponderado, reflexivo e ilustrado; así por ejemplo, cuando la nueva acusación se enmarca o tiene relación con la controversia original, o cuando el debate ha madurado en la sociedad y en la comunidad jurídica, de modo que el juez constitucional cuenta con los elementos de juicio para adoptar una decisión, la ampliación en el espectro del examen judicial, podría tener mayor justificación.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de pronunciamiento sobre nuevo cargo presentado por interviniente

Referencia: Expediente D-10688

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “por un período fijo de cuatro años”, contenida en el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”

Actor:

José Roque Campo López

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., 27 de enero de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de inconstitucionalidad

1.1. Normatividad demandada

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, el ciudadano José Roque Campo López presentó demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “por un período fijo de cuatro años”, contenida en el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1474 de 2011, cuyo texto se transcribe y subraya a continuación:

“LEY 1474 DE 2011

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 8o. DESIGNACIÓN DE RESPONSABLE DEL CONTROL INTERNO. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 87 de 1993, que quedará así:

Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción.

Cuando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial. Este funcionario será designado por un período fijo de cuatro años, en la mitad del respectivo período del alcalde o gobernador.

PARÁGRAFO 1o. Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno.

PARÁGRAFO 2o. El auditor interno, o quien haga sus veces, contará con el personal multidisciplinario que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con la naturaleza de las funciones del mismo. La selección de dicho personal no implicará necesariamente aumento en la planta de cargos existente.”

1.2. Cargos

A juicio del demandante, la circunstancia de que el precepto demandado haya establecido una diferenciación en el régimen jurídico de los jefes de la unidad de control interno de las entidades estatales del orden nacional y las del orden local, y en particular, el que se haya dispuesto que los primeros son de libre nombramiento y remoción, mientras que segundos tienen un período fijo de cuatro años, infringe la preceptiva constitucional en al menos tres sentidos.

Primero, desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta Política, por no existir uniformidad en los criterios regulativos relativos al status de los servidores públicos que cumplen las mismas funciones en entidades de distintos órdenes

territoriales.

Segundo, vulnera el artículo 123 de la Carta Política, que califica a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas como servidores públicos, y que fija las directrices para el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, infringe el artículo 125 de la Constitución Política, en la medida en que se crea una nueva categoría de servidores públicos distinta de las previstas en el referido precepto, vale decir, diferente de los funcionarios de carrera, de los de libre nombramiento y remoción y de los trabajadores oficiales, y en la medida en que se desconoce la exigencia constitucional de designar a los servidores mediante concurso público, ya que en este caso los funcionarios son designados directamente por los alcaldes y por los gobernadores, según el caso.

1.3. Trámite procesal

1.3.1. Mediante auto del día 22 de abril de 2015, el magistrado sustanciador admitió la demanda en relación con la acusación por la presunta vulneración del artículo 125 de la Constitución, y la inadmitió en relación con los cargos por la presunta infracción de los artículos 123 y 158 de la Carta Política. En el primero caso, la inadmisión se derivó de la circunstancia de que el actor no indicó las razones de la incompatibilidad normativa entre la norma atacada y el artículo 123 superior. En el segundo caso, la decisión de inadmisión se amparó en que la acusación se sustentó en una comprensión manifiestamente inadecuada del principio de unidad de materia, de modo que las explicaciones sobre la infracción del ordenamiento superior no dan cuenta de la afectación del referido principio; en efecto, el desconocimiento del principio de unidad de materia se produce cuando una o más disposiciones de una ley se refieren a una temática extraña y ajena al objeto general de la misma, y en la demanda, por el contrario, el señalamiento del actor no apunta a mostrar esta inconsistencia entre el objeto de la ley y el contenido de uno de sus preceptos, sino una supuesta incongruencia en la regulación de la estructura de la administración pública.

1.3.3. Una vez vencido el término de ejecutoria, se inició el trámite constitucional en relación con el cargo por la presunta afectación del artículo 125 superior, y en consecuencia: (i) se corrió traslado de la demanda al Procurador General de la Nación; (ii) se

fijó en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano; (iii) se comunicó de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Contraloría General de la República, a la Auditoría General de la República, a la Fiscalía General de la Nación, al director del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, a la Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia, al Defensor del Pueblo y a las Comisiones Regionales de Moralización y de Antioquia, Cundinamarca, Tolima y Valle del Cauca; (iv) se invitó a participar dentro del proceso a la Federación Colombiana de Municipios, a las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, Libre y de Antioquia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal Constitucional.

2. Intervenciones

2.1 Intervenciones que solicitan un fallo inhibitorio (Presidencia de la República)

Según la entidad señalada, los cargos de la demanda no admiten un pronunciamiento de fondo, en la medida en que el accionante no proporcionó ningún argumento orientado a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la que se encuentra revestida la disposición legal atacada.

En efecto, el actor sostiene que el precepto acusado es incompatible con la previsión del artículo 125 de la Carta Política, que establece como regla general la designación de los servidores públicos mediante el sistema de concurso, salvo excepción legal expresa. Ahora bien, como justamente una disposición legal fija una salvedad a la exigencia general del concurso en el caso de los jefes de la unidad de la oficina de control interno de las entidades estatales del orden local, el actor debía proporcionar las razones por las que el Congreso habría desbordado el espacio legítimo de configuración legislativa, y que por ejemplo, la excepción en cuestión es desproporcionada, irrazonable, discriminatoria o injustificada. Sin embargo, como esta explicación no fue suministrada, y como por este motivo no existen elementos de juicio para desvirtuar la presunción de validez de la norma, no es posible la estructuración del juicio de constitucionalidad planteado en la demanda.

Y aunque el actor esbozó algunos argumentos que podrían apuntar a demostrar la infracción del principio de igualdad, por haberse establecido una diferenciación en el régimen jurídico de dos tipos de funcionarios que ocupan el mismo cargo por el solo hecho de estar vinculados a entidades estatales que pertenecen a órdenes territoriales diferentes, tales cuestionamientos no se enmarcan dentro del artículo 125 de la Carta Política, que es justamente el precepto que le demandante considera vulnerado.

En este orden de ideas, y en atención a que el “el demandante no elaboró correctamente el cargo de inconstitucionalidad, por virtud de la falta de claridad de la acusación, por razón de su falta de suficiencia argumentativa y por condición de su imprecisión conceptual”, los señalamientos de la demanda no pueden ser objeto de valoración en el escenario del control abstracto de constitucionalidad.

2.1. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad simple

(Departamento Administrativo de la Función Pública, Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Externado de Colombia)

2.1.1. Los intervinientes señalados solicitaron la declaratoria de exequibilidad simple del precepto atacado, por las razones que se indican a continuación.

2.1.2. En primer lugar, se advierte que la normatividad demandada se enmarca dentro de la libertad de configuración legislativa, ya que los artículos 123, 125 y 150 de la Carta Política otorgan al Congreso la potestad para fijar las condiciones para el ejercicio de los cargos que integran la administración pública, y que no existe ninguna restricción o limitación de orden constitucional para crear cargos de período fijo, como dispone la disposición atacada.

2.1.3. En segundo lugar, se argumenta que el precepto constitucional que el demandante invoca como fundamento de la acusación, es justamente el que otorga al legislador la facultad para crear cargos en los que el sistema de designación no responde al esquema del concurso público. Es así como el artículo 125 de la Carta Política determina que los funcionarios públicos deben ser designados a través de concurso público, salvo que la ley señale algo distinto, y en este caso, precisamente, la Ley 1474 de 2011 estableció un sistema de designación especial, distinto del concurso. En este orden de ideas, la

disposición atacada se enmarca dentro de los lineamientos constitucionales, ratificados, además, en el artículo 150.23, que asigna al Congreso la función de expedir las leyes que rigen el ejercicio de la función pública. Al respecto señalan que “[r]esulta claro que corresponde al Congreso de la República determinar, mediante ley, la naturaleza y la tipología de los cargos públicos, su forma de provisión, y las calidades y los requisitos para su desempeño, salvo en aquellos casos en los cuales el Constituyente lo ha establecido directamente. En consecuencia, la facultad de establecer las excepciones de la regla general de pertenencia a la carrera administrativa, en los niveles nacional y territorial, constituye una competencia exclusiva del Legislador”[2].

Adicionalmente, aunque la facultad del órgano legislativo para establecer salvedades a la exigencia constitucional de pertenencia a la carrera administrativa es limitada, la norma atacada satisface las condiciones para fijar este régimen exceptivo. En efecto, aunque la regla general es que los cargos son de carrera, es posible sustraer algunos de éstos de la exigencia anterior, particularmente cuando el cargo tiene asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción o de orientación institucional en el diseño y ejecución de políticas públicas, o cuando el ejercicio del cargo implica un nivel especial y cualificado de confianza; el cargo en cuestión, justamente, cumple estas condiciones, como quiera que la misión fundamental de tales funcionarios consiste en vigilar el funcionamiento de las entidades estatales, y por ello, implica la conducción y la orientación institucional, y además, un muy alto nivel de confianza[3].

2.1.4. En tercer lugar, a la acusación de la demanda sobre la creación por vía legal de una nueva categoría de servidores públicos, distinta de las previstas en el artículo 125 de la Constitución, subyace el supuesto inaceptable de que el derecho positivo solo puede prever cargos que se ajusten a la tipología contemplada en el referido precepto constitucional. Esta tesis, sin embargo, no es aceptable porque la misma Carta Política prevé otras categorías de servidores, dentro de las cuales se encuentran justamente los empleos de período fijo, y porque el artículo 1 de la Ley 909 de 2004 contempla no solo los empleos públicos de carrera y los de libre nombramiento y remoción, sino también los de período fijo y los temporales. Es así como la misma Carta Política prevé algunos cargos de período fijo, tal como ocurre, por ejemplo, con los magistrados de las altas cortes, el Contralor General de la República, los contralores territoriales, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Fiscal General de la Nación, entre otros. Asimismo, el artículo 1 de la Ley 909 de

2004, establece como categorías los empleos públicos de carrera, los de libre nombramiento y remoción, los de período fijo, y los temporales[4].

2.1.5. La medida cuestionada responde a la necesidad de garantizar la independencia y autonomía del servidor para ejercer adecuadamente su función de velar por la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, y de ejercer adecuada y efectivamente el control de la gestión pública. En efecto, anteriormente este rol era ejercido por funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del jefe de la entidad controlada, por lo que, en la práctica, ese diseño institucional se traducía en una pérdida de la imparcialidad y de la independencia, y en una deficiente gestión de control y veeduría, porque quien censuraba los procedimientos al interior de la entidad, podía ser retirado libremente del servicio. En este marco, el legislador asignó la facultad de nominación a los alcaldes y gobernadores, con el objeto de respetar la autonomía de las entidades territoriales, pero dispuso la vinculación y permanencia de tales funcionarios por cuatro años, y la extensión del período más allá del que corresponde al alcalde o gobernador por dos años adicionales, para así neutralizar el impacto de las presiones políticas locales. De modo pues que la fórmula legislativa responde a criterios de transparencia y razonabilidad[5].

2.1.6. Si bien se estableció una diferenciación normativa entre los jefes de control interno del nacional y del nivel local, este trato diferenciado apunta en todo caso a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y de control de la gestión pública.

En efecto, en el nivel nacional el jefe de control interno de las entidades es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, porque en este nivel territorial, este esquema proporciona las condiciones para una gestión técnica, objetiva, eficaz y ajena a las presiones de nominación de los representantes legales de las entidades en las que ejercen sus funciones, mientras que en las entidades del orden territorial se requiere de un blindaje adicional, que es justamente la previsión de un periodo fijo. Así las cosas, la medida cuestionada, antes que implicar una desventaja para quienes ocupan el cargo en las entidades del orden municipal, distrital o departamental, proporciona estabilidad y autonomía.

En este orden de ideas, “la falta de uniformidad en el tratamiento legislativo no es un asunto definitorio o determinante a la hora de revisar la constitucionalidad del segmento demandado”, y por el contrario, se orienta a garantizar el rol institucional que ejercen los funcionarios que ocupan el cargo en cuestión[6].

2.1.7. La medida cuestionada debe ser analizada en contexto, y un examen de este tipo demuestra que existe todo un entramado jurídico orientado a garantizar la idoneidad de las personas que ejercen el cargo, y el correcto ejercicio de la labor de control de la gestión en la administración pública.

Es así como la Ley 1474 de 2011 limita la discrecionalidad en la designación de los funcionarios que ocupan este cargo, y fija un riguroso sistema de requisitos, dentro de los cuales se destaca la exigencia de tener formación profesional, y la de tener experiencia mínima de tres años en asuntos de control interno. A su vez, la Circular 100-02 del 5 de agosto de 2011 precisó las exigencias anteriores, determinando que la experiencia debe estar relacionada con la medición y evaluación permanente de la eficiencia, la eficacia y la economía de los sistemas de control interno, las actividades de auditoria, la evaluación del proceso de planeación, la formulación, la evaluación y la implementación de las políticas de control interno, y la valoración de riesgos, entre otras. Así pues, es a la luz de este complejo normativo que debe valorarse la regla que asigna un período fijo para este cargo[7].

2.1.8. Finalmente, aunque en virtud de los artículos 40 y 85 de la Constitución las personas tienen derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, en desarrollo del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, esta prerrogativa no tiene un carácter absoluto, y por ende, de este no podría derivarse la exigencia constitucional de que todos los cargos públicos sean de carrera o la de que tengan vocación de duración indefinida[8], cuando por la naturaleza del rol y de las funciones desplegadas, deben someterse a reglas de permanencia distintas[9].

2.2. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexequibilidad (Federación Colombiana de Municipios)

2.2.1. La Federación Colombiana de Municipios solicitan la declaratoria de inexequibilidad del precepto demandado.

2.2.2. Como respaldo de esta solicitud, el interviniente presenta dos tipos de planteamientos: (i) por un lado, se indican las razones por las que los cargos de la demanda son inconducentes; (ii) y por otro, se explica en qué sentido, a pesar de la circunstancia anterior, el precepto acusado es incompatible con el ordenamiento superior, por razones diferentes de las esbozadas por el actor en la demanda de inconstitucionalidad.

2.2.3. En cuanto al primero de los argumentos, el interviniente indica que el fundamento de la acusación es doble, pero que ninguno tiene asidero, así:

2.2.3.1. Por un lado, en la demanda se sostiene que la asignación de un periodo fijo de cuatro años al cargo en cuestión no es constitucionalmente admisible, en tanto este período vendría a coincidir con el que corresponde a otros cargos de creación constitucional. Sin embargo, este señalamiento no tiene vocación de prosperidad, porque la mera coincidencia en la duración del periodo de los jefes de la unidad de control interno de las entidades del orden territorial, con la del Procurador o la del Contralor, no es una circunstancia que por sí misma se oponga al ordenamiento superior.

2.2.4. Pese a lo anterior, la Federación Colombiana de Municipios estima que en todo caso la disposición debe ser declarada inexecutable, porque adolece de otros vicios que no fueron identificados en la demanda de inconstitucionalidad, pero que en todo caso justifican su retiro del ordenamiento jurídico.

La razón de ello es que el legislador no tendría competencia adoptar una medida semejante, pues esta atribución corresponde a los órganos de representación de cada entidad territorial. En efecto, el artículo 28 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 determina que “los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”. Esto significa que el legislador carecía de la potestad para adoptar regulaciones sobre la estructura interna y la organización de las entidades estatales del orden local, y que una regulación de este tipo sólo podía ser adoptada por los concejos municipales y distritales, y por las asambleas departamentales.

Y aunque el artículo 209 de la Carta Política establece que “la administración, en todos sus órdenes, tenderá un control interno que ejercerá en los términos que señale la ley”, la

referida atribución legislativa no puede ser entendida en perjuicio de las competencias que fueron asignadas expresamente por la Constitución y por la ley a las entidades territoriales, y en razón de las cuales, estas últimas deben fijar la estructura de la administración pública. En este orden de ideas, si el artículo 209 de la Constitución facultó al Congreso para fijar los términos en que debe ser ejercido el control interno, las entidades territoriales, a su vez, tienen la competencia constitucional para determinar la estructura de la administración pública, y por el ende, el legislador carecía de la potestad para crear una oficina de control interno, y para determinar las condiciones del cargo.

Así las cosas, el precepto legal atacado desconoce la autonomía de las entidades territoriales, así como las competencias constitucionales y legales de estas últimas, y por ello debe ser declarado inexecutable.

3. Concepto del Ministerio Público

3.1. Mediante concepto rendido el día 9 de septiembre de 2015, la Procuraduría General de la Nación solicitó a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad del precepto acusado.

3.2. Como respaldo de esta solicitud, la Vista Fiscal indica dos tipos de deficiencias que a su juicio tiene el escrito de acusación, y que impedirían la estructuración del juicio de constitucionalidad.

3.2.1. De una parte, la demanda no habría identificado la razón de la incompatibilidad entre el precepto demandado y el ordenamiento superior, es decir, entre la regla que asigna al cargo de jefe de la unidad de la oficina de control interno de las entidades de la rama ejecutiva del orden territorial un período fijo de cuatro años, y la exigencia constitucional prevista en el artículo 125 superior, de que los empleos en los órganos y entidades del Estado sean de carrera, y de que sean proveídos mediante concurso público.

Según la Procuraduría, las razones que respaldan la apreciación del actor sobre la presunta inconstitucionalidad de la medida legislativa son confusas, inconexas, y responden en todo caso a apreciaciones subjetivas que no dan cuenta del déficit legal.

3.2.2. Y de otro lado, en la medida en que el artículo 125 de la Carta Política habilita

expresamente al legislador para exceptuar la exigencia general sobre la pertenencia de los servidores públicos al sistema de carrera, el accionante debía indicar las razones por las que en este caso no era viable una orden de este tipo, y por las que, por tanto, el legislador carecía de la potestad para adoptar una medida de esta naturaleza. Esta explicación, sin embargo, no fue proporcionada en el escrito de acusación.

3.3. De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Procuraduría General de la Nación concluye que “la demanda resulta inepta desde el punto de vista sustancial en tanto se sustenta en razones que adolecen de claridad y de suficiencia, toda vez que los argumentos allí expuestos no contienen planteamientos jurídicos que permitan inducir siquiera una mínima duda sobre la inconstitucionalidad de la expresión ‘por un período fijo de cuatro años’, sino que, por el contrario, sin simples proposiciones y conjeturas sobre las posibles consecuencias de la norma”, y que por tanto, no hay lugar a un pronunciamiento de fondo.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los textos demandados, como como quiera se trata de un enunciado contenido en una ley de la República.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos.

En primer lugar, se debe determinar la viabilidad y el alcance del examen de constitucionalidad propuesto en este proceso, desde dos puntos de vista: (i) por un lado, se debe establecer la procedencia del juicio en relación con los cargos del accionante, teniendo en cuenta que según la Procuraduría General de la Nación y de la Presidencia de la República, la Corte debería expedir un fallo inhibitorio en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda; (ii) por otro lado, se debe definir la viabilidad del juicio en relación con los señalamientos de la Federación Colombiana de Municipios, en tanto esta entidad solicitó la

declaratoria de inexequibilidad del precepto impugnado con fundamento en acusaciones materialmente distintas de las esbozadas originalmente en el escrito de acusación.

Y en segundo lugar, en caso de concluir que hay lugar al análisis propuesto, se procederá a evaluar la constitucionalidad de las expresiones controvertidas, teniendo en cuenta los señalamientos del escrito de acusación o de la intervención de la Federación Colombiana de Municipios, así como los argumentos que frente a tales cuestionamientos presentaron los intervinientes y la Vista Fiscal.

3. Viabilidad y alcance del juicio de constitucionalidad

Tal como se indicó en el acápite precedente, en el presente proceso judicial se esbozaron dos tipos de acusaciones: (i) de una parte, se encuentra el cargo del demandante por la presunta infracción del artículo 125 de la Carta Política; en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador efectuó una valoración provisional de este señalamiento, concluyendo que, en principio, la Corte era competente para valorarlo y para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la norma censurada; posteriormente, sin embargo, la Presidencia de la República y la Vista Fiscal estimaron que había lugar a un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda; (ii) y por otro lado, se encuentra el cargo planteado por la Federación Colombiana de Municipios, por el presunto desconocimiento de la autonomía y de las competencias de las entidades territoriales; este señalamiento no fue objeto de valoración por parte de los intervinientes en el proceso judicial, ni por parte de la Procuraduría General de la Nación, justamente porque fue propuesta tardíamente, durante la fase de las intervenciones ciudadanas.

Así pues, la Corte debe establecer si los señalamientos anteriores son susceptibles de ser valorados en el marco del presente proceso judicial, habida cuenta de los cuestionamientos a la aptitud de la demanda, y de la circunstancia de que los cargos de la Federación Colombiano de Municipios fueron planteados con posterioridad a la presentación de la demanda de inconstitucionalidad.

3.1. La aptitud del cargo por la presunta infracción del artículo 125 superior

3.1.1. Pese a que en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador estimó que el cargo por la presunta vulneración del artículo 125 de la Carta Política era susceptible

de un pronunciamiento judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la República arribaron a la conclusión contraria, en tanto a su juicio, el señalamiento tiene tres tipos de deficiencias que impedirían la estructuración del juicio de validez: (i) primero, la medida legislativa controvertida en la demanda tendría un respaldo constitucional directo en la misma disposición que el actor estimó infringida, por cuanto el artículo 125 de la Constitución Política habilita expresamente al Congreso para sustraer ciertos cargos en los órganos y entidades del Estado de la exigencia general de la pertenencia a la carrera administrativa y del nombramiento mediante el sistema de concurso público; en este entendido, como en principio el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 se ampara directamente en una prerrogativa constitucional expresa, correspondía al actor señalar las razones por las que el órgano parlamentario se habría excedido en su facultad para exceptuar el sistema de carrera en la administración pública y el nombramiento mediante el concurso público, y por las que, por esta vía, se habría vulnerado el artículo 125 superior; y como tal explicación no fue proporcionada, no habría lugar al examen propuesto; (ii) segundo, aunque el accionante presenta algunas consideraciones sobre la inconsistencia en la regulación de los cargos de la administración pública según el nivel territorial al que pertenecen, tales argumentos no se enmarcan dentro del precepto que se estima vulnerado, es decir, dentro del artículo 125 de la Carta Política, sino dentro del artículo 13 superior; y como el accionante no formuló ningún cargo específico frente a este precepto de la Carta Política, no podría el juez constitucional efectuar la valoración en relación con este principio; (iii) y finalmente, en el escrito de acusación no se habría precisado el sentido de la incompatibilidad entre el precepto demandado y el ordenamiento superior, porque en general, únicamente se presentaron razones confusas e inconexas entre sí, que no dan cuenta de la contradicción normativa.

3.1.2.1. Porque existiría una disparidad en la regulación de un mismo cargo según el nivel territorial al que pertenece la entidad estatal a la que se encuentra adscrito el cargo, y esta circunstancia no podría servir como criterio válido de diferenciación, en tanto rompe con la homogeneidad que debe existir en la administración pública. En este sentido, se afirma que “el texto demandado establece un nuevo status para un mismo empleo en el mismo nivel de una rama del poder público con el agravante de construir, por fuera de la norma Constitucional, un régimen especial en el orden territorial para él, servidor público, responsable del control interno desvirtuando el propósito y fines de la Carta que definió para las entidades del Estado (...) determinar el período, rompiendo la homogeneidad de la

estructura del Estado, en este caso, de la rama ejecutiva dando un nuevo estatus a un mismo empleo es exceder la función violando lo establecido en el artículo 125 de la Carta”.

3.1.2.2. Porque la norma demandada habría creado una nueva categoría de empleos, distinta de las previstas en el artículo 125 de la Carta Política, en tanto que los funcionarios de período fijo designados por el alcalde o gobernador, previstos en el aparte acusado, no encuadra dentro de los cargos de carrera, ni con los de elección popular, ni con los de libre nombramiento y remoción, ni con los trabajadores oficiales. Esta violación se agravaría por la circunstancia de que para el nivel nacional, el mismo cargo sí hace parte de las categorías constitucionales admisibles, porque los jefes de la unidad de la oficina de control interno de las entidades nacionales son de libre nombramiento y remoción, mientras que cuando estos funcionarios se encuentran vinculados a entidades de los demás niveles territoriales tienen un período fijo.

3.1.2.3. Porque el precepto impugnado se habría sustraído del requerimiento constitucional sobre la pertenencia de los funcionarios al sistema de carrera. Esto, en la medida en que al fijarse un período fijo para los jefes de la unidad de la oficina de control interno de las entidades del nivel departamental, distrital y municipal, se estableció una regla incompatible con el sistema de carrera, sistema que, por un lado, dota de estabilidad a los funcionarios para que permanezcan indefinidamente en el mismo cargo, pero que, al mismo tiempo, tiene la flexibilidad necesaria para permitir la desvinculación del cargo cuando el funcionario no satisface los requerimientos de idoneidad y eficacia del servicios público: “El texto demandado incide en la presunción de legalidad de los nominados por un período de cuatro años y por tanto, de hecho, se presume el carácter inamovible aún en la ineptitud demostrada, por muchos, en razón de la prevención del mandatario nominador de posibles demandas en el evento de la imperiosa necesidad de requerir cambio, como ocurre en varias instancias de las administraciones territoriales mediante normatividad que elude la calificación de idoneidad”.

3.1.2.4. Finalmente, porque el precepto acusado se habría sustraído de la exigencia constitucional de que el nombramiento de los funcionarios del Estado se debe efectuar mediante el sistema del concurso público. Con ello, el precepto atacado “dejó a merced de funcionarios de la Administración territorial la selección de los elegidos mediante procesos,

sin control, denominados ‘bolsas de hojas de vida’ para convocar, exigir y evaluar sin rigurosidad los mecanismos y requisitos de conocimiento y experticia del concurso público señalado en la ley, seleccionando para el mandatario de turno profesionales sin el perfil requerido e ignorantes del espectro rector de la administración pública”.

3.1.3. La Corte encuentra que los términos en que fue planteada la acusación impiden la estructuración de juicio de constitucionalidad, por las razones que se indican a continuación:

3.1.3.1. En primer lugar, el presunto déficit legislativo que a juicio del demandante adolece el aparte normativo impugnado, no configura una vulneración del artículo 125 de la Carta Política.

Tal como se indicó en el acápite precedente, el accionante sostiene que el origen de la inconstitucionalidad radica en que la ley estableció una diferenciación normativa en el régimen jurídico de los cargos nacionales y locales, pese a que el nivel territorial no constituye un criterio válido de diferenciación, y a que debería existir una uniformidad y una armonía en la estructura y el funcionamiento toda la administración pública.

Sin embargo, el contenido del artículo 125 de la Constitución, que el actor estima violado, no contiene ninguna directriz en este sentido, ni se refiere, ni expresamente ni tácitamente, a la uniformidad en el régimen normativo de los cargos de los niveles nacionales, departamental, distrital y municipal. Por el contrario, la disposición constitucional contiene exigencias de otro orden, relacionadas, por ejemplo, con la vinculación a través del sistema de carrera, con el nombramiento de funcionarios a través de concursos públicos, y los requisitos para el ingreso y para el retiro del servicio.

Es decir, la acusación carece de referente en la preceptiva constitucional, y por ende, no existe una correspondencia entre los señalamientos propuestos en la demanda y las normas que se estiman infringidas.

3.1.3.2. En segundo lugar, algunos de los señalamientos de la demanda carecen de contrapartida o referente en el fragmento normativo impugnado.

En efecto, el accionante atacó la expresión “por un período fijo cuatro años”,

argumentando, entre otras cosas, que con ello se desconoce el requisito constitucional de que la vinculación de los servidores públicos se efectúe mediante el sistema del concurso público. Como puede advertirse, las reglas sobre la permanencia y periodo de los funcionarios son materialmente distintas de las que se refieren al sistema de designación de los mismos, hasta el punto de que sería perfectamente posible que un funcionario sometido a un período fijo, sea designado mediante un concurso público y no discrecionalmente; de ser el caso, entonces, el actor habría tenido que demandar aquellas reglas de la Ley 1474 de 2011 que efectivamente se sustraen de la exigencia del concurso público para el nombramiento de los jefes de la unidad de control interno de las entidades estatales, como es aquel aparte del artículo 8 de la Ley 1474 de 2001 que establece que “cuando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial”. Así las cosas, ante la falta de correspondencia entre el cargo de la demanda y el contenido normativo censurado, no hay lugar al examen judicial.

3.1.3.3. En tercer lugar, y tal como lo expresaron la Vista Fiscal y la Presidencia de la República, como el propio artículo 125 de la Constitución habilita al legislador para exceptuar algunos cargos del sistema de carrera administrativa y de la realización de concursos, el accionante debía proporcionar las razones para desvirtuar la presunción de validez del fragmento demandado y acreditar la oposición normativa.

- Es así como el artículo 125 superior contiene tres reglas generales sobre la función pública, y tres habilitaciones expresas para que el legislador exceptúe tales directrices: (i) primero, se consagran las categorías de empleos en los órganos y entidades del Estado, indicando que son los de carrera, los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores, “y los demás que determine la ley”; como puede advertirse, la Constitución faculta al legislador para crear categorías de empleos distintas a las enunciadas en el precepto constitucional; (ii) segundo, se establece la exigencia general de la pertenencia de los funcionarios al sistema de carrera, y se permite exceptuar algunos cargos de este sistema por vía legal; (iii) y tercero, se establece como regla general la designación a través de concursos públicos, y se permite introducir salvedades por vía legal; es así como el artículo 125 de la Carta Política determina que “los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público”.

En este contexto, como en principio la propia Carta Política admite la creación de categorías de empleos distintos a los de carrera, libre nombramiento y remoción, elección popular y trabajadores oficiales, y permite, de manera excepcional, la creación de cargos no sometidos al sistema de carrera y la designación de funcionarios a través de mecanismos distintos al concurso público, correspondía al accionante individualizar los límites a la facultad del legislador para establecer excepciones a las reglas generales sobre la función pública, y señalar las razones por las que, en este caso particular, tales límites habrían sido transgredidos. Esta explicación no fue proporcionada en la demanda, porque el actor confirió a la exigencia del concurso y a la exigencia del sistema de carrera un carácter absoluto e incondicional, y sobre esta base concluyó que cualquier excepción a estas reglas general es, per se, inconstitucional.

- Asimismo, y tal como lo expresó en su momento el Departamento Administrativo para la Función Pública, diferentes preceptos de la Carta Política prevén cargos que por no ser de elección popular y por estar sometidos a un período fijo, no corresponden a las categorías generales previstas en el artículo 125 superior, tal como ocurre con los magistrados de las altas cortes, el Contralor General de la República, los contralores territoriales, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Fiscal General de la Nación. En este orden de ideas, como el propio ordenamiento superior contempla una categoría de funcionarios que en principio corresponde a la que se cuestiona en esta oportunidad, correspondía al actor señalar las razones de la vulneración del artículo 125 de la Carta Política, y esta explicación no fue suministrada.

- Además, como a juicio de algunos de los intervinientes el establecimiento de un período fijo para los referidos funcionarios podría justificarse por la necesidad de dotarlos de independencia y autonomía, dada la función de control y vigilancia de la propia administración pública que les fue asignada en la misma Ley 1474 de 2011, correspondía al actor indicar las razones por la que, pese a las razones anteriores, la medida adoptada por el legislador habría excedido el margen de configuración legislativa.

De este modo, pese a que el fragmento normativo atacado podría tener justificación desde la perspectiva constitucional, el accionante omitió considerar y controvertir todas estas razones, y en su lugar asumió que los jefes de la unidad de control interno debían ser de libre nombramiento y remoción como sus pares en el nivel nacional, o de carrera, según las

reglas generales sobre la función pública.

3.1.3.4. Finalmente, aunque el accionante sostiene que existe una inconsistencia entre las reglas que rigen el cargo de jefe de la unidad de control interno en el nivel nacional y en los niveles locales, y aunque eventualmente esta disparidad podría configurar una transgresión del principio de igualdad, tampoco es viable el examen del cargo por la infracción de este principio, por las siguientes razones: (i) de una parte, la controversia que se planteó en este proceso versó sobre la posible infracción del artículo 125 de la Carta Política y no sobre la vulneración del artículo 13 superior, y sobre esta base se estructuró el litigio constitucional, y en particular, las intervenciones y el concepto del Ministerio Público; en este contexto, este tribunal no podría alterar la litis constitucional, y pronunciarse de oficio sobre cargos que no fueron planteados en el proceso, y sobre los cuales tampoco cuenta con los elementos de juicio para efectuar el análisis constitucional; (ii) por otro lado, además, en la demanda tampoco se señalaron las razones de la infracción de este principio, y en particular, no se individualizaron los grupos de sujetos entre los que se habría establecido la diferenciación normativa, ni las razones por las que debía equipararse su régimen jurídico; (iii) finalmente, si el cargo propuesto se estructuraba en torno al principio de igualdad, el actor ha debido demandar todos los apartes normativos que establecían la diferenciación normativa, y no solo la regla que establece el período de los funcionarios de las entidades del orden local.

3.1.4. Así las cosas, la acusación del demandante por la presunta infracción del artículo 125 de la Carta Política no está llamada a ser valorada en el contexto del presente proceso, por las siguientes razones: (i) el referente del juicio de constitucionalidad que se propone alude a contenidos normativos que no se encuentran previstos en el artículo 125 superior; (ii) el señalamiento del actor apunta a controvertir contenidos normativos no contemplados en el fragmento demandado; (iii) el cargo no da cuenta de la incompatibilidad normativa entre la norma acusada y el ordenamiento superior, dado que, al menos en principio, la medida tiene un respaldo constitucional directo que no fue tenido en cuenta por el demandante para acreditar la oposición normativa.

Y pese a que el actor introduce en la demanda algunas consideraciones que eventualmente podrían apuntar a demostrar la infracción del principio de igualdad, tampoco es viable el pronunciamiento judicial, por las siguientes razones: (i) porque la controversia jurídica que

se configuró en el proceso se estructuró en función de los principios que rigen la función pública y no en función del derecho a la igualdad; (ii) porque ni en la demanda ni en el debate constitucional que se configuró posteriormente se suministraron los insumos que dieran cuenta de la presunta vulneración, y en particular, de los grupos de sujetos entre los que se estableció la diferenciación normativa, ni de las razones de la ilegitimidad del trato diferenciado.

3.2. La viabilidad del pronunciamiento judicial en relación con las acusaciones de la Federación Colombiana de Municipios

3.2.1. Tal como se expresó en los acápites anteriores, la Federación Colombiana de Municipios intervino para solicitar la declaratoria de inexecuibilidad del precepto demandado, pero no con fundamento en las acusaciones planteadas previamente por el accionante, sino con base en nuevos cargos relacionados con la presunta afectación del principio de autonomía de las entidades territoriales, así como de las competencias constitucionales de las mismas.

En efecto, a juicio de la entidad, ninguno de los señalamientos formulados por el demandante en contra del aparte normativo impugnado está llamado a prosperar. Primero, porque la sola previsión de un período fijo para los jefes de la unidad de la oficina de control interno no vulnera el precepto constitucional que el demandante estimó vulnerado, y segundo, porque en la demanda no se explica la forma en que la heterogeneidad en las condiciones de los cargos del nivel nacional y del nivel local, desconoce el ordenamiento superior.

Sin embargo, a juicio de la Federación Colombiana de Municipios, existen otras razones por las que en todo caso, el juez constitucional debería declarar la inexecuibilidad del aparte normativo demandado. En efecto, en razón de la autonomía de las entidades territoriales y en atención a las competencias constitucionales que le fueron asignadas a las entidades del orden local, el Congreso carece de la competencia para fijar las condiciones de cargos como el que se reguló en esta oportunidad. Y en desarrollo de estos principios, el artículo 28 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 determinó expresamente que “los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y

recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”. Así las cosas, como la regulación de las condiciones de un cargo propio de las entidades territoriales es un asunto cuya regulación correspondía a los concejos y asambleas, y no al Congreso de la República, la previsión normativa debe ser declarada inexecutable.

3.2.2. En la medida en que el referido interviniente atacó el precepto impugnado a partir de cuestionamientos materialmente distintos de los planteados por el actor, pues mientras estos últimos están vinculados a los principios de la función pública contemplados en el artículo 125 superior, aquellos se relacionan con la autonomía de las entidades territoriales y con presunta incompetencia del legislador para regular las materias previstas en la norma acusada, corresponde a la Corte de determinar la viabilidad del respectivo examen de constitucionalidad, y en particular, si hay lugar a valorar las acusaciones que se plantean en un proceso judicial por los intervinientes y por la Vista Fiscal, distintas de las esbozadas previamente en la demanda.

3.2.3. A primera vista podría pensarse que el juez constitucional se encuentra obligado a evaluar todos los señalamientos propuestos en el proceso judicial, independientemente de que estos hayan sido consignados por el demandante, por algún interviniente o por la Vista Fiscal. Esta tesis podría tener respaldo tanto en el principio de supremacía constitucional, como en la exigencia de control integral.

En efecto, podría argumentarse que como el control abstracto de constitucionalidad fue concebido para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución dentro del sistema jurídico, retirando de este último las disposiciones legales que sean incompatibles con el ordenamiento superior, la Corte, en su calidad de garante de esta integridad y supremacía, debe evaluar todos los señalamientos que se hagan en contra de un precepto legal en el marco de un proceso judicial, incluso cuando éstos no provengan del accionante, pues en cualquiera de estas hipótesis se han presentado cuestionamientos a la constitucionalidad de un norma jurídica que deben ser valorados.

Asimismo, podría argumentarse que justamente en razón de la supremacía constitucional, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y el Decreto 2067 de 1991 prevén el control integral, en virtud del cual esta Corporación debe, en el marco de los procesos de constitucionalidad, confrontar la disposición legal demandada con todo el ordenamiento

superior. Es así como el artículo 46 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia determina que “la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”. Y en el mismo sentido, el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 establece que “la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del título II (...) la Corte Constitucional podrá fundar una declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.

3.2.4. Esta Corporación estima, sin embargo, que la exigencia de control integral no tiene un alcance general, absoluto e incondicionado.

De una parte, justamente en razón de la necesidad de preservar la supremacía de la Carta Política, se requiere que las decisiones del juez constitucional sean el resultado de un proceso deliberativo abierto, público y participativo, en el que distintos actores tengan la oportunidad de manifestar las razones de la oposición o de la conformidad de una disposición legal con la Constitución, y en el que, por esta vía, se suministren a la Corte todos los elementos de juicio para que ésta efectúe una valoración imparcial, ponderada, reflexiva y rigurosa del precepto objeto del proceso judicial. En este orden de ideas, cuando esta Corporación entra a evaluar señalamientos que no hacen parte de la controversia original en torno a la cual se configuró el proceso, la misma supremacía constitucional podría quedar en entredicho, en la medida en que el pronunciamiento judicial sobre la validez de las disposiciones legales, carecería de los insumos que ofrece este debate público, abierto y participativo.

Por otro lado, aun cuando la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y el Decreto 2067 de 1991 establecen que la Corte debe evaluar la validez del ordenamiento legal teniendo como referente la totalidad del texto constitucional y no solo el precepto que el demandante estimó infringido, el alcance de la figura del control integral varía en función de la naturaleza y del tipo de proceso en el que se enmarca este deber.

Así por ejemplo, la directriz anterior tiene un alcance distinto frente a los procesos en los que el control constitucional es automático, que frente a aquellos otros en los que esta función se activa a través de una demanda de inconstitucionalidad. En el primer caso, al no

existir un marco de referencia específico que sirva para delimitar la controversia judicial, el debate constitucional, por principio, se encuentra abierto. En el segundo caso, por el contrario, la demanda de inconstitucionalidad es el eje en torno al cual se estructura el proceso judicial, y por ende, las posibilidades de abordar cuestiones materialmente distintas, se encuentra restringida.

Incluso, pretender otorgar a la figura del control integral un alcance absoluto e incondicionado, eventualmente podría llegar a erosionar otros principios constitucionales, como la presunción de constitucionalidad del sistema jurídico, el principio democrático, o el propio derecho al debido proceso. Cuando el juez constitucional cuestiona directa y unilateralmente la validez de una norma, o cuando atiende las señalamientos que se plantean espontáneamente a lo largo del proceso, pero que no cuentan con las calificaciones procesales requeridas, como una valoración previa de su aptitud mediante un auto admisorio, o su valoración en el marco de un debate público, abierto y participativo, los principios señalados podrían quedar en entredicho.

3.2.5. En este orden de ideas, la Corte concluye que el alcance del deber de control integral varía en función del tipo de proceso en el que se enmarca el escrutinio judicial.

En los procesos en los que el control se activa automáticamente, el juez constitucional se encuentra obligado a confrontar el precepto demandado con la totalidad de ordenamiento superior, justamente porque por principio, el debate se encuentra abierto a cualquier cuestionamiento.

Por el contrario, en aquellos eventos en los que el control se activa mediante una demanda de inconstitucionalidad, el marco de referencia para el examen correspondiente es el propio escrito de acusación. Esta circunstancia tiene varias repercusiones: (i) por un lado, únicamente cuando alguno de los cargos de la demanda es apto, la Corte adquiere la competencia para pronunciarse sobre la validez de la disposición atacada; por ello, cuando ninguno de los señalamientos de dicho escrito es apto, tampoco habría lugar a pronunciarse sobre los planteados posteriormente por los intervinientes o por la Procuraduría General de la Nación; (ii) por otro lado, cuando este tribunal adquiere la competencia para determinar la validez de una disposición legal, y a lo largo del proceso judicial se invocan nuevos señalamientos, distintos de los esbozados originalmente en la demanda, este tribunal no se

encuentra obligado a valorarlos, pues esto depende de que la ampliación en el escrutinio judicial no resulte lesiva del derecho al debido proceso, y de que a lo largo del procedimiento se hayan suministrado los insumos fácticos, probatorios, conceptuales y normativos para que el juez constitucional realice un juicio ponderado, reflexivo e ilustrado; así por ejemplo, cuando la nueva acusación se enmarca o tiene relación con la controversia original, o cuando el debate ha madurado en la sociedad y en la comunidad jurídica, de modo que el juez constitucional cuenta con los elementos de juicio para adoptar una decisión, la ampliación en el espectro del examen judicial, podría tener mayor justificación.

En la sentencia C-728 de 2015[10], por ejemplo, la Corte se abstuvo de evaluar las acusaciones propuestas a lo largo del proceso judicial por algunos de los intervinientes, por cuanto ninguno de los cargos de la demanda era apto y en consecuencia este tribunal no tenía competencia para determinar la exequibilidad del precepto legal cuestionado, y por cuanto, además, los nuevos señalamientos no tenían un vínculo material con los cargos de la demanda de inconstitucionalidad. En efecto, el actor había impugnado los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010, que fijaban algunas reglas en materia laboral y disciplinaria para los funcionarios de Satena S.A. con ocasión del cambio en la naturaleza jurídica de la entidad. A juicio del accionante, estas disposiciones eran contrarias a los artículos 25, 53, 123 y 158 de la Carta Política, en tanto disponían la aplicación del régimen laboral privado a servidores públicos, y en tanto que por esta vía, habrían desmejorado las condiciones de los trabajadores de la referida entidad. Uno de los intervinientes en el proceso, a saber, el Colegio de Abogados del Trabajo, estimó que los cargos de la demanda no estaban llamados a prosperar, pero que, sin embargo, la normatividad demandada debía ser declarada inexecutable por otras razones, en la medida en que la referida ley no fijó un régimen de transición para los trabajadores que asegurara sus derechos laborales.

En este escenario, la Corte únicamente valoró la aptitud de los cargos del escrito de acusación, más no el esbozado por Colegio de Abogados del Trabajo, en cuanto este último no fue objeto de un debate democrático a lo largo del proceso, sino que fue propuesto tardíamente, sin que el demandante, la Vista Fiscal o los demás intervinientes pudiesen expresar sus opiniones frente al mismo. En este entendido, y en consideración a que los señalamientos originales tampoco no habían satisfecho las cargas de claridad, certeza, pertinencia y especificidad, la Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la constitucionalidad

de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010.

En el mismo sentido, en la sentencia C-977 de 2002[11] la Corte procedió de manera análoga, y dejó de examinar las acusaciones planteadas por la Procuraduría General de la Nación en contra del artículo 160 de la Ley 734 de 2002, que a su vez, eran distintas de las esbozadas por el accionante en la correspondiente demanda. En efecto, la referida disposición habilitaba a la Procuraduría General de la Nación y al personero de Bogotá para solicitar la suspensión de procedimientos administrativos en curso, cuando existiesen evidencias de que con estos se pudiese defraudar el patrimonio público o vulnerar el ordenamiento jurídico. El precepto fue demandado por la presunta vulneración de la presunción de buena fe (art. 83 C.P.), del debido proceso (art. 29 C.P.), de la facultad exclusiva de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para ordenar la suspensión de actos administrativos (art. 238 C.P.), y de la función de la Procuraduría General de la Nación de hacer cumplir la ley y no de ordenar su incumplimiento (art. 277.1 C.P.). Pese a que la controversia jurídica se configuró en estos términos, la Vista Fiscal estimó que la habilitación a la personería de Bogotá era inconstitucional, no en razón de la acusación de la demanda, sino porque se generaba una situación de desigualdad entre la personería de Bogotá y las demás personerías distritales y municipales, que no contaban con la referida facultad de solicitar la suspensión de procedimientos administrativos.

Frente a este planteamiento, la Corte estimó que la acusación de la Vista Fiscal no podía ser valorada en el contexto del referido proceso judicial, en la medida en que no guardaba ninguna relación con la controversia jurídica de base que había dado lugar al trámite judicial. Así las cosas, en la providencia se declaró la exequibilidad de la norma demandada con efectos de cosa juzgada relativa, sobre la base de que el análisis de constitucionalidad se circunscribió a las acusaciones de la demanda, más no a los cargos esbozados tardíamente por la Procuraduría General de la Nación[12].

Dentro de esta misma línea, en la sentencia C-448 de 2005[13] esta Corporación evaluó la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 905 de 2004 a la luz de los señalamientos propuestos por el demandante, más no a la luz de los esbozados posteriormente por algunos de los intervinientes dentro del proceso judicial. En efecto, esta norma estableció un condicionamiento a la facultad de los municipios, distritos y departamentos para fijar regímenes especiales de impuestos, tasas y contribuciones de las entidades territoriales,

en el sentido de que la iniciativa debía tener un concepto favorable del Ministerio de Hacienda. A juicio del demandante, este condicionamiento era incompatible con los artículos 1, 287 y 194 de la Carta Política, por anular la autonomía de las entidades territoriales. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Academia Colombia de Jurisprudencia estimaron, por el contrario, que la autorización del gobierno nacional ya estaba prevista en el ordenamiento, pero que su duplicación en el precepto acusado podía dar lugar a indeterminaciones y equívocos, y que por esta vía se podría vulnerar la Constitución Política; así las cosas, la inconstitucionalidad se produciría por la circunstancia anterior, y no por la intervención del gobierno nacional en la política tributaria de las entidades territoriales, sino por los términos ambiguos en que se configuró esta mediación de las autoridades nacionales. La Corte argumentó que las intervenciones y el concepto del Ministerio Público fueron concebidos para que ilustrar al juez constitucional sobre la controversia esbozada en la demanda de inconstitucionalidad, más no para iniciar un litigio materialmente distinto en el mismo proceso, por lo cual, cuando estos presentan nuevas acusaciones, la Corte no está obligada a evaluarlas[14]. En este orden de ideas, el juicio de constitucionalidad se circunscribió a los cargos de la demanda, declarándose su inexequibilidad.

3.2.7. En este marco, la Corte considera que en este caso particular no hay lugar a evaluar los planteamientos de la Federación Colombiana de Municipios.

En primer lugar, y tal como se concluyó en el acápite precedente, ninguno de los cargos de la demanda es susceptible de ser valorado en el proceso judicial. De una parte, porque las acusaciones por la presunta lesión de los artículos 123 y 158 fueron inadmitidos y rechazados previamente, y porque con posterioridad se concluyó que el cargo por la presunta afectación del artículo 125 tampoco había satisfecho las condiciones para la estructuración del juicio de constitucionalidad. Así las cosas, si en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda esta Corporación carece de la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1474 de 2011, también carece de la competencia para pronunciarse sobre los cargos planteados a lo largo del proceso por la Federación Colombiana de Municipios en contra del mismo precepto.

Adicionalmente, los señalamientos de esta última entidad tampoco se enmarcan con los planteados en la demanda, de modo que no existe un vínculo material entre unos y otros.

En efecto, mientras los planteamientos de la Federación Colombiana de Municipios apuntan a cuestionar la competencia del legislador para fijar la estructura de la administración de las entidades territoriales, por la erosión que esto representaría para la autonomía de las entidades territoriales, los cuestionamientos del demandante apuntan a demostrar el desconocimiento de los principios de la función pública. Así las cosas, ante la inexistencia de una relación temática o conceptual entre la controversia que se configuró en este proceso y los señalamientos del interviniente, no hay lugar a un pronunciamiento sobre estos últimos.

Por lo demás, la naturaleza de las acusaciones planteadas por la Federación Colombiana de Municipios conduciría no solo a evaluar cargos que no fueron planteados originalmente en la demanda de inconstitucionalidad, sino además, a efectuar el juicio de constitucionalidad no solo en relación con el aparte normativo impugnado, sino en relación con el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 en su integridad. En efecto, tal como se explicó anteriormente, la Federación Colombiana de Municipios considera que el aparte normativo impugnado es contrario a la autonomía de las entidades territoriales y a las competencias constitucionales de las mismas, ya que la estructura y el funcionamiento de la administración pública de los departamentos, distritos y municipios debe ser regulado, no mediante una ley de la República, sino mediante reglamentaciones expedidas por las propias entidades territoriales. Como puede advertirse, este vicio no solo es predicable de la regla atacada en la demanda, sino de todas aquellas que regulan el cargo de jefe de la unidad de control interno de las entidades del orden local, vale decir, de todo el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011, que determina el sistema de designación por la máxima autoridad administrativa de la entidad territorial, los requisitos en materia de experiencia y de formación profesional, y la asistencia de personal.

3.2.8. En este entendido, como el cargo planteado por el actor no es susceptible de ser valorado en este escenario, así como tampoco las acusaciones planteadas posteriormente por la Federación Colombiana de Municipios, no hay lugar a un pronunciamiento de fondo en este proceso judicial.

III. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

3.1. El ciudadano José Roque Campo López demandó la expresión “por un período fijo

de cuatro años”, contenida en el inciso 2 artículo 8 de la Ley 1474 de 2011. En virtud de este precepto legal, los jefes de la unidad de la oficina de control interno de las entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, tienen un período fijo de cuatro años.

3.2. A juicio del accionante, la regla anterior vulnera el artículo 125 de la Carta Política, por las siguientes razones: (i) primero, porque la norma establece un trato diferenciado entre los funcionarios de las entidades del orden nacional y las del orden territorial, pues mientras éstos últimos tienen un período fijo de cuatro años, aquellos son de libre nombramiento y remoción; con ello se rompería la uniformidad que debe existir en la estructura de la administración pública; (ii) segundo, porque el precepto legal desconoce la exigencia constitucional de que la vinculación de los funcionarios se efectúe a través del concurso de méritos; (iii) tercero, porque la norma desconoce el requerimiento constitucional de que los funcionarios sean de carrera, y por ende, no sometidos a un período fijo; (iv) finalmente, porque los cargos cuyo nombramiento corresponde a los alcaldes y a los gobernadores, y que están sometidos a período fijo, configuran una nueva categoría de empleos en la administración pública, distinta de las previstas en el ordenamiento constitucional, a saber, los funcionarios de carrera, los de libre nombramiento y remoción, los de elección popular y los trabajadores oficiales.

3.3. La Corte concluyó que el cargo no era susceptible de ser valorado en el marco de presente proceso, por las siguientes razones: (i) primero, porque el presunto déficit legislativo que a juicio del actor configura el vicio de inconstitucionalidad, carece de contrapartida en el artículo 125 de la Constitución, que se estima infringido; la razón de ello es que el demandante consideró que la inconstitucionalidad se originaba en que el precepto legal establecía una diferenciación en el régimen de los funcionarios del orden nacional y los del orden local, pero el artículo 125 superior no contiene una exigencia de uniformidad regulativa; (ii) segundo, porque algunos de los señalamientos del actor no tienen referente en el aparte normativo impugnado; así por ejemplo, el actor sostiene que el precepto atacado se aparta de la exigencia del nombramiento a través del concurso público, pero la regla atacada se refiere a otro asunto, relacionado con el período de los funcionarios; (iii) tercero, como el propio artículo 125 de la Carta Política habilita al legislador para crear categorías de funcionarios distintas de las allí previstas, así como para no someterlos al sistema de la carrera administrativa, el accionante debía indicar las razones de la oposición normativa, que no fueron proporcionadas en la demanda; (iv) cuarto, aunque algunos

fragmentos de la demanda apuntarían a poner en evidencia la infracción del principio de igualdad, tampoco hay lugar al escrutinio judicial, ya que el debate constitucional se estructuró en función de otra problemática, y porque, además, la acusación se enmarcó dentro de los principios de la función pública y no dentro del principio de igualdad.

3.4. Finalmente, la Federación Colombiana de Municipios estimó que el aparte normativo impugnado era inconstitucional porque el legislador habría invadido las competencias normativas de los entes territoriales para fijar la estructura de la administración pública. La Corte se abstuvo de valorar este cuestionamiento, por las siguientes razones: (i) porque ninguno de los cargos de la demanda es susceptible de ser valorado en el marco del control abstracto de constitucionalidad, y por tanto, la Corte carece de la competencia de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto demandado, ni siquiera a partir de los cargos planteados por la Federación Colombia de Municipios; (ii) porque la acusación planteada no tiene un vínculo material con la controversia jurídica que se configuró con la demanda de inconstitucionalidad; (iii) porque el tipo de señalamientos esbozados por el interviniente conducirían a poner en cuestión no solo el aparte normativo demandado, sino la totalidad del artículo 8 de la Ley 1474 de 2011, y esto se opone a la prohibición del control oficioso de la legislación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia y en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, sobre la constitucionalidad de la expresión “por un período fijo de cuatro años”, contenida en el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1474 de 2011.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICHA MÉNDEZ

Secretaría General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-017/16

NORMA QUE SEÑALA PERIODO FIJO DE CUATRO AÑOS PARA JEFES DE UNIDAD DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DE ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA DEL ORDEN TERRITORIAL-Debió sustentarse con mayor profundidad la decisión de inhibición frente al cargo por violación del derecho a la igualdad (Aclaración de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Mecanismos de control (Aclaración de voto)/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alternativa diferente a la de proscribir un pronunciamiento de la Corte que no esté sustentado en los cargos, podría ser la de permitir el control oficioso cuando sea ostensible y evidente la violación de la Constitución Política (Aclaración de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra: la expresión “por un periodo fijo de cuatro años” contenida en el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con todo respeto por la decisión de la Sala Plena, me permito precisar los aspectos puntuales de la sentencia respecto de los cuales considero necesario aclarar mi voto.

1. En este caso la Sala decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la expresión acusada por ineptitud sustancial de la demanda.

De un lado, se estimó que el cargo de inconstitucionalidad no era susceptible de ser

valorado porque el presunto déficit legislativo, que según la demanda configuraba el vicio de igualdad, no podía fundamentarse en el artículo 125 de la Constitución, ya que la norma superior no contiene una exigencia de uniformidad regulativa en esta materia. Asimismo, se estableció que el cargo no tenía como referente la expresión acusada y se señaló que el mismo artículo 125 de la Carta habilitó al legislador para crear categorías de funcionarios distintas a las allí previstas.

Por otra parte, la Sala decidió no valorar el cuestionamiento de la Federación Colombiana de Municipios en su intervención, estimando que la Corte carecía de la competencia para pronunciarse sobre la nueva acusación planteada por el interviniente.

2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria, considero que debió sustentarse con mayor profundidad la inhibición teniendo en cuenta que si bien no fue mencionado de manera explícita, la demanda planteaba un cargo por violación del derecho a la igualdad que pudo haber admitido eventualmente un análisis de fondo. En otras palabras, estimo que la sentencia debía claramente señalar porqué, a pesar de identificarse claramente el cargo por violación del derecho a la igualdad, la Corte no podía examinarlo por no haber el demandante señalado expresamente el artículo 13 de la Constitución en su exposición.

3. Ahora bien, respecto de la decisión de no examinar los nuevos argumentos de inconstitucionalidad presentados en la intervención de la Federación Colombiana de Municipios, considero que si bien esta posición tiene la virtud de querer volver más eficiente la labor de la Corte y cualificar el debate constitucional, era necesario que el proyecto dejara abierta la posibilidad de que en los casos en los que se evidencia una latente violación de la Carta, que no se desprende de la demanda original sino de las intervenciones, este Tribunal pueda pronunciarse en aras de defender la supremacía integral de la Constitución.

Cabe señalar que la misma Corte ha ampliado su control a través de otros mecanismos como la unidad normativa, la exhortación, los condicionamientos, la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales, entre otros. En este orden de ideas, una alternativa diferente a la de proscribir cualquier pronunciamiento de la Corte que no esté sustentado en los cargos de la demanda original, podría ser la de permitir ese control oficioso en los casos en los que sea ostensible y evidente la violación de la Constitución Política.

Respetuosamente,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-017/16

Referencia: expediente D-10.688

Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 1474 de 2011.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena me permito formular una aclaración de voto a la sentencia C-017 de 2016, en la cual la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda dirigida contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

A pesar de compartir la decisión inhibitoria que adoptó por mayoría la Sala Plena, debo separarme de algunas consideraciones puntuales realizadas por la Corte en su parte motiva. Particularmente, no comparto la consideración realizada por la mayoría del Tribunal en el sentido de que es incompetente para considerar cargos adicionales de inconstitucionalidad, diferentes a los desarrollados por los accionantes en sus demandas, que puedan ser planteados por los intervinientes en el proceso de constitucionalidad. En ese sentido, la conclusión de que la exigencia del control integral no tiene un alcance general, absoluto e incondicionado es errónea por dos razones que a continuación pasó a

explicar de manera precisa.

En primer lugar, considero que una interpretación finalista del principio *pro actione* implica que, formulada una demanda, el juez constitucional está obligado a efectuar el control de la norma acusada frente a todos los cargos elevados. El control constitucional que ejerce esta Corporación debe ser sistemático y transversal ya que solo así se puede garantizar que existan decisiones integrales que incorporen todos los elementos de juicio disponibles. Esto, debido a que el control abstracto de constitucionalidad, como la misma sentencia lo reconoce, fue concebido para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución dentro del sistema jurídico, retirando de este último las disposiciones legales que sean incompatibles con el ordenamiento superior.

En segundo lugar, como jueza constitucional, considero que los procesos que llegan a este Tribunal deben estar precedidos por el mayor debate público posible. Esto solo se logra si en el análisis formal y material de constitucionalidad se incorporan todos los cargos que contra una norma los ciudadanos tengan a bien presentar, ya sea como demandantes o como intervinientes. Es por esta razón que me parece problemático que la sentencia no haya tenido en cuenta las razones expuestas por la Federación Colombiana de Municipios. Así, esta conclusión parte de una premisa restrictiva acerca de las competencias que la Constitución le otorgó a la Corte y desconoce que la acusación planteada guardaba un vínculo material con la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la norma.

En definitiva, considero que atendiendo a una interpretación amplia del principio *pro actione*, la mayoría de la Sala Plena debe reconocer que los argumentos que son presentados por los intervinientes en los procesos de constitucionalidad deben incorporarse al juicio que realiza el Tribunal toda vez que se debe promover en las decisiones de la Corte un debate extenso cuyo resultado sea una decisión integral que le otorgue fuerza vinculante a sus providencias. Como lo advirtió en su momento el Juez Posner, todos los jueces tenemos preconcepciones inconscientes acerca de la mejor resolución posible para un caso[15]. Juzgar es un acto personal y político -no en el sentido peyorativo o partidista de la palabra sino porque implica ponderar entre las convicciones íntimas del juez- y solo el acceso a la mayor cantidad posible de información nos permite actuar de manera acorde con la responsabilidad constitucional que ostentamos como magistrados de la Corte Constitucional.

En los anteriores términos, dejo resumidos brevemente los argumentos que sustentan la razón de mi respetuosa aclaración en los aspectos relacionados.

Fecha ut supra.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Magistrado Sustanciador: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[2] Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

[3] Argumento de la Universidad Externado de Colombia.

[4] Planteamiento esbozado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por el Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional.

[5] Argumento del Departamento Administrativo de la Función Pública.

[6] Tesis del Departamento Administrativo de la Función Pública.

[7] Tesis del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional.

[8] Para respaldar esta tesis se cita la sentencia C-777 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Este fallo, a su vez, reseña algunos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia, y en particular, la sentencia en el caso Yatama vs Nicaragua.

[9] Argumento esbozado por el Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional.

[10] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[11] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[12] En este sentido, en la providencia se sostuvo lo siguiente: “La Corte reitera que el Ministerio Público no hace las veces del demandante y, por lo tanto, no puede formular propiamente cargos nuevos aunque sí puede plantear argumentos adicionales a los

esgrimidos por el actor e invitar a la Corte a que juzgue las normas acusadas a la luz de toda la Constitución, indicando cuáles son los vicios que encuentra. Por su parte, la Corte no está obligada a actuar de esta manera ya que está facultada para limitar los alcances de la cosa juzgada a los cargos analizados en la sentencia para que ésta no sea absoluta sino relativa. // El argumento basado en el principio de igualdad no guarda relación con los presentados por el actor (...) la Corte no se detendrá en él y limitará los alcances de la cosa juzgada a los cargos analizados en la sentencia para que esta no sea absoluta sino relativa”.

[13] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[14] En este sentido, la Corte sostuvo lo siguiente: “Frente a los cargos planteados por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y por la Academia Colombiana de Jurisprudencia (...) la Corte advierte que si bien está llamada a examinar las normas acusadas en relación con toda la Constitución y cuando se dan las condiciones para ello puede efectuar la unidad normativa con disposiciones o apartes no demandados por el actor, dicha posibilidad, como lo ha expresado la jurisprudencia, es excepcional. // Recuérdese que la actuación, tanto del juez constitucional como del señor Procurador General de la Nación y de los intervinientes en el proceso, está determinada, por principio, en el caso del ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, por la acusación planteada por el actor, la cual determina el ámbito dentro del cual se puede desarrollar el examen frente a toda la Constitución a que aluden el artículo 46 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 (...) Así las cosas, en la medida en que no le corresponde a la Corporación hacer un examen oficioso de las normas sin que se haya planteado un cargo en debida forma por un ciudadano y sin que se haya dado oportunidad a los diferentes intervinientes y a la Procuraduría General de la Nación de expresarse al respecto, la Corte ha de abstenerse en la presente sentencia de efectuar el examen del cargo planteado por el interviniente (...)”.

[15] POSNER, Richard A. How Judges Think. Harvard University Press. Cambridge (2010), pp. 369-371.