ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN-Competencia asignada a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para el cobro coactivo de multas requiere iniciativa legislativa o aval del Gobierno

La Sala Plena encuentra probado que la reforma a la estructura de la Administración contenida en el parágrafo del artículo sexto de la Ley no fue avalada por el Gobierno nacional. Por consiguiente, dicha norma es inconstitucional pues, de acuerdo con el artículo 154 del texto superior, la medida estaba sometida a la regla de iniciativa gubernamental exclusiva. De tal suerte, en la medida en que no fue propuesta al Congreso de la República en el texto elaborado por los Ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho, y en atención a que durante el trámite de la ley el Gobierno nacional se abstuvo de otorgar el aval correspondiente, en los términos exigidos por la Constitución y la ley, esta corporación procederá a declarar la inexequibilidad de la norma demandada.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Inconstitucionalidad por modificación sin contar con la iniciativa gubernamental

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO-Competencia asignada por el legislador para el cobro coactivo de multas reforma la estructura de la administración

Teniendo en cuenta la índole jurídica y las competencias asignadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4085 del mismo año, este tribunal concluye que el cobro coactivo de las multas impuestas en la jurisdicción penal ordinaria desborda por completo la misión institucional asignada a la entidad. Las normas que le dieron origen le atribuyeron el cometido fundamental de diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a prevenir la causación de daños antijurídicos y asegurar la defensa jurídica de los intereses del Estado y de la Nación; en cumplimiento de dicho encargo, según las normas en cita, corresponde a la Agencia gestionar la información relativa

a los litigios contra las entidades estatales y promover el respeto de los derechos fundamentales. Ninguno de estos objetivos institucionales guarda relación, siquiera remota, con el recaudo de las multas que se imponen en la justicia penal. Al margen de su importancia, es evidente que el cobro coactivo de estas obligaciones dinerarias constituye una actividad estrictamente administrativa, que nada tiene que ver con las políticas públicas que procuran garantizar la salvaguarda de los intereses litigiosos del Estado y de la Nación. En razón de lo anterior, la atribución de la competencia bajo análisis tiene un encaje forzoso en la caracterización que la ley hizo de la entidad.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL-Reiteración de jurisprudencia

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Competencias concurrentes entre Congreso y Presidente de la República/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Facultades extraordinarias

Según ha establecido la jurisprudencia constitucional, este modelo de concurrencia normativa encuentra asidero en el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, establecido en el artículo 113 superior. Cada una de las ramas involucradas, la Ejecutiva y la Legislativa, realiza una importante contribución en la determinación de la estructura de la Administración, que, de manera conjunta, asegura el cumplimiento de otros principios y valores constitucionales. La intervención del Congreso de la República, mediante la expedición de la ley, materializa el principio democrático y el principio de legalidad. La participación del Gobierno nacional, por su parte, asegura que el andamiaje institucional de la Administración procure, efectivamente, la satisfacción del interés general y la de todos los demás principios que, en aplicación del artículo 209, presiden la función administrativa.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Reserva de iniciativa a favor del Gobierno

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Alcance de la iniciativa legislativa del Gobierno

La determinación y la reforma de la estructura de la Administración nacional están sometidas a una regla de iniciativa gubernamental exclusiva. En consecuencia, la aprobación de leyes que la modifiquen requieren la presentación de un proyecto de ley por parte del Gobierno nacional, el cual tiene una facultad privativa y exclusiva en la materia. En cualquier caso, la jurisprudencia ha entendido que el otorgamiento del aval del Gobierno a una iniciativa congresional que introduzca modificaciones de esta naturaleza, en la medida en que exprese la aprobación del Ejecutivo, satisface la exigencia contenida en el artículo 154 superior. Dicho aval, según fue expuesto, bien puede ser expreso o tácito; además, debe ser presentado oportunamente durante el procedimiento legislativo y ha de ser otorgado por el ministro o ministros que tengan competencia respecto del tema correspondiente.

INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DEL GOBIERNO-Criterios jurisprudenciales

INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DEL GOBIERNO-Hipótesis de vulneración

La jurisprudencia constitucional ha identificado tres hipótesis que implican la violación de la regla contenida en el párrafo segundo del artículo 154 superior: i) tramitación de un proyecto de ley que aborda asuntos sometidos a reserva sin que el Gobierno nacional haya presentado la iniciativa o la haya avalado; ii) aprobación de un proyecto que originalmente no se ocupaba de asuntos sometidos a reserva, pero que, durante el trámite, a propuesta de integrantes del Congreso de la República, acaba por ocuparse de ellos; y iii) aprobación de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno nacional donde se regulan temas sometidos a reserva, en el que, posteriormente, el Congreso de la República introduce cambios que suponen la inclusión de temas nuevos, que habrían tenido que ser propuestos por el Gobierno o contar con su aval.

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Condiciones para entender otorgado aval del Gobierno

AVAL GUBERNAMENTAL EN LOS PROYECTOS PROPIOS DE SU INICIATIVA-Requisitos

PROYECTO DE LEY-Al otorgar el aval, éste sólo puede ser concedido por los ministros o por quien haga sus veces, siempre y cuando sus funciones tengan alguna relación temática o conexión con dicho proyecto

El aval gubernamental únicamente puede provenir de la cartera que tenga a su cargo la gestión del tema correspondiente. Anteriormente, la Sala Plena destacó que no cualquier vínculo temático satisface la exigencia en comento; es menester que el aval sea otorgado por quien dirige la cartera que tenga una relación temática relevante o estrecha con el asunto pertinente.

COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS MINISTROS EN LA PRESENTACION DE PROYECTOS DE LEY-No delegación

(..) únicamente los ministros se encuentran autorizados para presentar iniciativas legislativas al Congreso, en nombre del Gobierno nacional. No cabe esperar cosa distinta si se tiene en cuenta que la representación de este último en el marco del procedimiento legislativo constituye una pieza fundamental del esquema institucional que instaura el principio constitucional de la separación de los poderes públicos. La trascendental responsabilidad que implica representar al Gobierno nacional ante el Congreso, según esta formulación, no puede recaer en ningún funcionario distinto a los jefes de cartera. Su proximidad con el mandatario

y el preponderante papel que ejercen en el Gobierno nacional explican que únicamente sean ellos quienes puedan representar a este último en el contexto del procedimiento legislativo.

MINISTRO-Presentación de proyectos de ley en representación del Gobierno

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Subreglas

MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Alcance del concepto de reforma

La modificación de las funciones de las entidades que conforman la Administración nacional supone, en principio, una alteración de la estructura de esta última. Por tal motivo, la promulgación de leyes que efectúen esta clase de cambios está sometida a la iniciativa gubernamental exclusiva. Al dar aplicación a esta directriz, es necesario partir del análisis de la misión institucional que, previamente, la ley haya asignado a la entidad, pues únicamente se producirá la aludida reforma de la estructura cuando se desconozca dicha misión y se le atribuyan tareas ajenas a ella. Finalmente, la regla en cuestión ha sido empleada en el caso de las modificaciones introducidas a los ministerios y, en todo caso, siempre que se modifique «la estructura de la Administración nacional» (artículo 150.7 superior).

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de las funciones de las entidades que pertenecen a la administración

Este tribunal ha indicado que, a fin de examinar la validez de esta clase de modificaciones, es preciso partir del análisis de los objetivos misionales de la entidad cuyas funciones resultan modificadas. Más concretamente, es necesario tener en cuenta «el que la entidad

supuestamente creada, ya hiciera parte de la [A]dministración, o que las funciones asignadas estuvieran dentro del ámbito de funciones que definen “los objetivos misionales” de la entidad». Dicho examen permite establecer si la modificación de las funciones encuentra cabida en la misión institucional que la ley ha previsto al momento crear la entidad. De ser así, la disposición en modo alguno habrá alterado la estructura de la Administración, pues la atribución competencial no habrá implicado un cambio del quehacer y de las competencias de la institución. En caso contrario, cuando la modificación de las funciones de la entidad suponga un cambio de su objetivo misional, se habrá producido una reforma de la estructura de la Administración.

MINISTERIO-Asignación de funciones que no trasciende ámbito de estructura de administración/MINISTERIO-Asignación de funciones que no exige iniciativa del Gobierno

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO-Funciones

JURISDICCION COACTIVA-Concepto

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-043 de 2023

Ref.: Expediente D-14769

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022, «[p]or medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones»

Demandante:

Leonardo Téllez Lozano

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., primero (1) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. El 1° de abril de 2022, el ciudadano Leonardo Téllez Lozano formuló demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022. El escrito propuso los siguientes cuatro cargos de inexequibilidad:

i. El parágrafo demandado habría modificado la estructura de la Administración nacional sin contar con el aval del Gobierno, lo que sería contrario a los artículos 150.7 y 154 de la carta.

ii. La norma habría infringido los principios de autonomía e independencia de la Rama Judicial, al despojarla de la competencia de encargarse del cobro de las multas que se declaren a su favor a título de pena accesoria impuesta por los jueces penales.

iii. La disposición habría violado la directriz de excepcionalidad que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 superior, condiciona el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la Administración.

iv. El parágrafo habría desconocido el principio de racionalidad mínima que en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución debe presidir el proceso legislativo. Dicho mandato habría sido infringido por el Congreso al no haber efectuado una labor de planeación sobre la necesidad de un régimen de transición y sobre el cambio de la naturaleza de los cobros que se realizan por vía administrativa.

1. Mediante auto del 29 de abril de 2022, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda por cuanto, en su criterio, incumplía los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

1. El 17 de julio de 2022, el accionante presentó escrito de corrección de demanda, en el que pretendió enmendar las deficiencias argumentativas señaladas en la providencia.

1. Mediante auto del 13 de mayo de 2022, la magistrada sustanciadora rechazó la demanda dado que, a su juicio, no habrían sido subsanados los defectos que presentaba. En sustento de esta afirmación, manifestó que el demandante habría incurrido en las siguientes falencias: i) no justificó las razones por las cuales la norma demandada habría producido una modificación en la estructura de la Administración; ii) desconoció que el recaudo de multas es una función administrativa, y no jurisdiccional; y iii) fundó su acusación sobre la violación del principio de racionalidad mínima en razones imprecisas y generales, lo que impediría apreciar el enfrentamiento de la disposición con el texto superior.

1. El 20 de mayo de 2022, el accionante presentó recurso de súplica contra la providencia que dispuso el rechazo de su demanda. Justificó la aptitud de los cargos formulados con base en las siguientes razones: i) el auto inadmisorio habría omitido pronunciarse sobre las acusaciones relacionadas con el desconocimiento de los principios del procedimiento legislativo y de la racionalidad mínima de dicho proceso; ii) los autos de inadmisión y rechazo habrían soslayado que, según la jurisprudencia constitucional, la asignación de funciones a autoridades administrativas también comprometería la estructura de la Administración; iii) la jurisprudencia que ha analizado el artículo 116 superior permitiría concluir que, en el caso concreto, se habría atribuido de manera genérica el ejercicio de una competencia jurisdiccional, lo que estaría prohibido por la carta; y iv) la dinámica y las consecuencias que se seguirían de la aplicación de la norma demostrarían que su diseño es ineficiente e incoherente y, por tanto, contrario al principio de racionalidad mínima.

1. Mediante el Auto 849 de 2022, dictado el 15 de junio de 2022, la Sala Plena confirmó parcialmente el Auto del 13 de mayo de 2019, en lo que se refiere al rechazo de los cargos propuestos con base en el desconocimiento del carácter excepcional de la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas y de los principios de separación de poderes, autonomía judicial y de racionalidad mínima en la actividad legislativa. Por otra parte, el plenario revocó parcialmente la providencia en lo atinente al cargo por violación de los artículos 150.7 y 154 de la Constitución, por lo que dispuso la admisión de la demanda

con base en dicho cargo. Esta última determinación se adoptó tras advertir que la jurisprudencia constitucional ha admitido que la modificación de las funciones asignadas a las autoridades administrativas puede comprometer la estructura de la Administración, lo que tornaría razonable la acusación planteada por el accionante, según la cual el Gobierno tendría que haber avalado la iniciativa.

I. Norma demandada

1. A continuación se transcribe en su integridad el artículo sexto de la Ley 2197 de 2022, y se subraya el apartado normativo demandado:

LEY 2197 DE 2022

(enero 25)

Diario Oficial No. 51.928 de 25 de enero de 2022

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad

ciudadana y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

ARTÍCULO 6o. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 42. Destinación. Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas ingresarán al Tesoro Nacional con imputación a rubros destinados a la prevención del delito y al fortalecimiento de la estructura carcelaria. Se consignarán a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, en un Fondo cuenta especial. Estos recursos podrán cofinanciar infraestructura y dotación de centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional.

PARÁGRAFO. El procedimiento administrativo de cobro coactivo por concepto de multas será de responsabilidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

I. El cargo de inconstitucionalidad admitido a trámite

1. En opinión del ciudadano Leonardo Téllez Lozano, la inclusión del parágrafo demandado en la Ley 2197 de 2022 supuso la infracción de los artículos 150.7 y 154.2 de la Constitución,

normas que regulan la adopción de reformas en la estructura de la Administración; la primera de ellas establece que, mediante ley, corresponde al Congreso de la República «[d]eterminar la estructura de la [A]dministración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica […]». La segunda prescribe que el ejercicio de esta competencia se encuentra sujeta a la presentación de una «iniciativa del Gobierno».

1. A su entender, esta regulación constituye «una limitación razonable a la discrecionalidad del Congreso de la República, [pues] […] el presidente es el jefe del Gobierno y la suprema autoridad administrativa (art. 115 C.P.), [por lo que] es coherente que se requiera su consentimiento —directamente o por medio de sus ministros— para modificar la estructura de la Administración»1.

1. Con fundamento en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido este asunto, el ciudadano indicó que el Gobierno puede manifestar su respaldo a este tipo de iniciativas de tres formas: i) mediante la presentación del proyecto de ley, hipótesis que se encuentra expresamente prevista en el texto superior; ii) a través de la concesión del aval a la iniciativa, caso en el que el Gobierno coadyuva su tramitación, manifestando su acuerdo en la modificación; y iii) por medio de la figura de la aquiescencia, supuesto en el que el Gobierno acepta «que se tramite legislativamente una reforma a la estructura de la [A]diministración —asunto reservado a su iniciativa— presentada dentro de un proyecto de distinta autoría»2.

1. Añadió que esta corporación ha reconocido que la modificación de la estructura de la Administración no ocurre únicamente mediante la creación, supresión o fusión de entidades; también se presenta cuando se asignan «nuevas funciones a órganos existentes»3. Precisamente, en criterio del accionante, este último supuesto se habría presentado, como consecuencia de la aprobación del parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022. La disposición asigna a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la responsabilidad de

encargarse del cobro coactivo de las multas que se imponen en las sentencias condenatorias penales, labor que no se encontraba prevista en las normas que regulan el funcionamiento de la entidad.

1. Según constaría en las gacetas del Congreso 1890 y 1891, ambas de 2021, el parágrafo fue incluido en segundo debate, luego de que el proyecto hubiera sido debatido y aprobado en comisiones conjuntas de Senado y Cámara. La medida no habría sido prevista en el proyecto de ley original, proyecto que fue presentado por los Ministerios del Interior, Defensa y Justicia y del Derecho, y no habría contado posteriormente con el respaldo del Gobierno durante el trámite aprobatorio de la ley. Lo anterior habría producido una violación de la regla contenida en el artículo 154.2 de la Constitución. Al respecto, el demandante argumentó lo siguiente:

Como se evidencia en las Gacetas del Congreso 1890 y 1891 de 2021, el artículo 6 de la norma se incluyó como artículo nuevo para los debates en las plenarias de Senado y Cámara, sin que haya constancia alguna del aval o consentimiento otorgado por el Gobierno —representado en el trámite legislativo por los ministros y sus delegados—. Asimismo, en los debates de plenarias de ambas cámaras legislativas se observa que el artículo no fue puesto en consideración del Gobierno, sino que simplemente fue objeto de una votación en bloque para aprobar varios artículos del [p]royecto4.

1. Esta circunstancia demostraría que la atribución de la competencia de cobro coactivo de las multas impuestas en las sentencias penales no contó con el aval del Gobierno nacional. Lo anterior acarrearía el desconocimiento de la directriz constitucional establecida en la materia, pues, en criterio del demandante, la disposición supondría una reforma funcional de la estructura de la Administración. Con fundamento en dicho planteamiento, el accionante solicitó a esta corporación declarar la inexequibilidad del parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022.

1. Durante el término de fijación en lista, el despacho de la magistrada sustanciadora recibió seis intervenciones5. Enseguida se presentan los argumentos propuestos en cada una de ellas.

Intervenciones que solicitaron declarar la exequibilidad del apartado demandado

Interviniente

Argumentos relevantes

Harold Eduardo Sua Montaña

En opinión del ciudadano, la norma demandada fue aprobada por el Legislador en desarrollo de la competencia de reformar las leyes. De acuerdo con este argumento, el cargo de inconstitucionalidad, según el cual el traslado de la función de cobro coactivo requeriría el aval del Gobierno nacional, se basaría en un entendimiento inadecuado de la regla establecida por la Constitución en este campo.

Área de Derecho Público del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes6

Tras analizar la jurisprudencia constitucional en la materia, la dependencia académica concluyó que la medida contenida en la norma no acarrea una modificación sustancial de la iniciativa presentada por el Gobierno. El parágrafo «sigue la línea de buscar el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, por lo cual no sería necesario contar con el aval del Gobierno»7.

Agregó que el Gobierno nacional habría intervenido de manera activa en el procedimiento

legislativo que concluyó con la aprobación de la Ley 2197 de 2022, lo que significaría que tácitamente habría consentido la inclusión de la disposición.

Intervenciones que solicitaron declarar la inconstitucionalidad del apartado demandado

Interviniente

Argumentos relevantes

Universidad Libre8

El centro universitario argumentó la inconstitucionalidad del parágrafo demandado con base en dos razones: i) el análisis de las competencias encomendadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado demostraría que el cobro coactivo de las multas impuestas en la justicia penal es completamente ajeno a la misión institucional de la entidad; ii) si bien el viceministro de Promoción de la Justicia y los ministros de Defensa y del Interior se encontraban presentes en el debate en el que se incluyó la medida en el texto legislativo, ello no es suficiente para dar cumplimiento a la exigencia bajo estudio. A entender de la institución, sería necesario que el jefe de la cartera de Justicia y del Derecho hubiere estado presente en la sesión.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La entidad solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del parágrafo demandado con base en argumentos de naturaleza constitucional y práctica. En cuanto a los primeros, reiteró las razones propuestas por el accionante; señaló que la asignación de una nueva función a una entidad que forma parte de la Administración conlleva una modificación de su estructura, lo que haría exigible el requisito de aval del Gobierno. Adicionalmente, observó que la nueva función encomendada a la Agencia se encontraría por fuera del marco de sus competencias y de su objetivo institucional. Por último, advirtió que el parágrafo demandado incurriría en una

violación de la reserva de ley estatutaria. Esta última acusación se basa en que el artículo 203 de la Ley 270 de 1996 regula el depósito de dineros que deban ser consignados a órdenes de la Rama Judicial, por lo que el parágrafo demandado, en atención a que introduce una modificación en dicha regulación, estaría violando la reserva que existiría en la materia.

En cuanto a las razones de orden práctico, la Agencia manifestó que la nueva competencia no podría ser ejecutada con la estructura y la planta de personal actuales, y que la entidad carece de disponibilidad presupuestal para el cumplimiento de la función.

Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia del Consejo Superior de la Judicatura9

La entidad reiteró los argumentos propuestos en el escrito de demanda y formuló otros nuevos. El primero de ellos afirma que el parágrafo demandado sería contrario al principio de coordinación que, en cumplimiento del artículo 209 superior, gobierna el ejercicio de la función administrativa, pues «correspondía al Gobierno nacional buscar la coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura como autoridad administrativa de la Rama Judicial»10.

En segundo término, el cobro coactivo de sanciones producto de una sentencia penal desdibujaría el principio constitucional de autogobierno de la Rama Judicial. Esto ocurriría como consecuencia de la injerencia que, a juicio de la institución, autorizaría la disposición, al encargar el cobro coactivo de las multas impuestas por las autoridades penales a una autoridad administrativa; a lo que se suma que los recursos ya no serían consignados a órdenes del Consejo Superior de la Judicatura, sino del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En tercer lugar, teniendo en cuenta que el parágrafo regula el cobro de multas impuestas en sentencias condenatorias penales, la competencia no debería estar a cargo de una autoridad administrativa.

I. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

1. Mediante concepto remitido el 6 de octubre de 2022, la Procuraduría General de la Nación solicitó a esta corporación «declarar la INEXEQUIBILIDAD del parágrafo del artículo 6° de la Ley 2197 de 2022»11. A juicio de la entidad, el parágrafo demandado contendría una modificación de la estructura de la Administración nacional en su faceta funcional. Por tal motivo, en atención a que el aludido otorgamiento de facultades de cobro coactivo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no estaba previsto en el proyecto de ley presentado por el Gobierno, tendría que haber sido ratificado por este último.

1. En cuanto a la participación del viceministro de Promoción de la Justicia, el Ministerio Público advirtió que la intervención del funcionario ocurrió «al finalizar la sesión adelantada en la Cámara de Representantes para presentar sus agradecimientos»12. En opinión de la entidad, «[e]llo no satisface el requisito constitucional del aval tácito, pues, según la carta política, quien ostenta la capacidad para representar al [G]obierno al interior del trámite legislativo es el jefe de la cartera (artículo 208 C. P.) y, en todo caso, la mencionada participación se realizó después de haber sido aprobado el texto»13.

1. En razón de lo anterior, la presencia del viceministro de Promoción de la Justicia no habría convalidado la ausencia de un aval expreso, que demostrara la aquiescencia del Gobierno nacional en la modificación de las funciones de la Agencia. De tal suerte, en criterio de la Procuraduría, la aprobación del parágrafo demandado habría dado lugar al desconocimiento de la prohibición instaurada en el artículo 154.2 superior, razón por la cual esta corporación se encontraría llamada a declarar su inconstitucionalidad.

I. Actuación realizada en el trámite de constitucionalidad

1. Mediante auto del 14 de febrero de 2023, la magistrada sustanciadora solicitó a la Secretaría General del Ministerio de Justicia y del Derecho que informara si el «el viceministro de Promoción de la Justicia fue encargado o delegado por el ministro de Justicia y del Derecho para asistir en su nombre y para otorgar el aval gubernamental a dicha iniciativa legislativa, durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes (Acta de Plenaria número 294) celebrada el 20 de diciembre de 2021, publicada en la gaceta del Congreso número 839, del 15 de julio de 2022».

1. Mediante oficio identificado con la referencia MJD-OFI23-0005059-SEG-40000, del 16 de febrero de 2023, la secretaria general del Ministerio de Justicia y del Derecho, Helen Ortiz Carvajal, dio respuesta al auto de pruebas. En el memorial, reprodujo la constancia expedida sobre el particular por el coordinador del Grupo de Gestión Documental de la Secretaría General de la cartera. En ella se informa que «una vez revisado el acervo documental de la serie Resoluciones que se encuentran bajo responsabilidad del Grupo de Gestión Documental, no se encontró [a]cto [a]dministrativo por medio del cual, el [m]inistro de Justicia y del derecho haya delegado o encargado al [v]iceministro de Promoción de la Justicia […] para asistir a la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, celebrada el día 20 de diciembre de 2021, dentro del trámite legislativo que concluyó con la promulgación de la Ley 2197 de 2022»14.

1. Para terminar, la secretaria general adujo que «dentro del manual de funciones del viceministro de Promoción de Justicia se encuentra la función de “Apoyar y asistir al [m]inistro en el diseño, análisis, impulso y seguimiento a proyectos de ley y actos legislativos ante el Congreso de la República, principalmente en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones del Ministerio y del Sector Justicia”»15 [énfasis fuera de texto].

I. Consideraciones

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 del texto superior.

1. Problemas jurídicos planteados y metodología de la decisión

1. Metodología de la decisión. Para dar respuesta al problema jurídico, la Sala Plena desarrollará las siguientes consideraciones: i) La iniciativa gubernamental exclusiva en el caso particular de las reformas a la estructura de la Administración y ii) el alcance del concepto de reforma a la estructura de la Administración. Con base en estas consideraciones, la Sala Plena procederá a dar solución al cargo de inconstitucionalidad formulado por el accionante.

1. La iniciativa gubernamental exclusiva en el caso particular de las reformas a la estructura de la Administración: reiteración de jurisprudencia

1. Fundamentos constitucionales relativos a la determinación de la estructura de la Administración nacional. La definición de la estructura de la Administración nacional, tarea en la que participan el Congreso de la República y el Gobierno nacional, se encuentra regulada en los artículos 150.7 y 154.2 de la Constitución. El primero de ellos establece que corresponde al Legislativo «[d]eterminar la estructura de la [A]dministración nacional y crear,

suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica […]». El segundo precisa que las leyes que se expidan en la materia «sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno».

1. A estos dos preceptos, que constituyen el fundamento normativo central de este asunto, es preciso añadir otras disposiciones, que acaban de configurar el marco constitucional en la materia: con arreglo a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150, es permitido al Legislador conceder facultades extraordinarias al presidente de la República para el ejercicio de esta competencia16; de conformidad con el numeral 14 del artículo 189, el presidente de la República es titular de la función de «[c]rear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos»; y, finalmente, según el numeral 16 del mismo artículo, el mandatario tiene la competencia de «[m]odificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley».

1. Justificación del modelo de concurrencia normativa. Según ha establecido la jurisprudencia constitucional, este modelo de concurrencia normativa17 encuentra asidero en el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, establecido en el artículo 113 superior18. Cada una de las ramas involucradas, la Ejecutiva y la Legislativa, realiza una importante contribución en la determinación de la estructura de la Administración, que, de manera conjunta, asegura el cumplimiento de otros principios y valores constitucionales. La intervención del Congreso de la República, mediante la expedición de la ley, materializa el principio democrático y el principio de legalidad. La participación del Gobierno nacional, por su parte, asegura que el andamiaje institucional de la Administración procure, efectivamente, la satisfacción del interés general y la de todos los demás principios que, en aplicación del artículo 209, presiden la función administrativa.

1. Relevancia de la participación del Gobierno nacional para el cumplimiento de las funciones confiadas al Ejecutivo. Esta corporación ha destacado las razones que justifican la implicación del Gobierno nacional en esta competencia. Ha resaltado que este arreglo normativo busca «permit[irle] a éste proponer las medidas que […] juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas»19. De igual manera, ha señalado que dicha intervención es imprescindible para la eficaz planificación de las labores que son responsabilidad del Ejecutivo, pues «[d]ifícilmente podría existir una [A]dministración organizada según criterios de planeación, como lo pretende la carta de 1991, si la estructura administrativa a través de la cual se cumplen sus funciones, no depende del examen autónomo y discrecional que realiza el Gobierno nacional»20. Con la intención de dar cumplimiento a estos objetivos, el artículo 154.2 superior estableció una reserva en la iniciativa legislativa a favor del Gobierno nacional21.

1. Características de la iniciativa gubernamental exclusiva dispuesta por la Constitución. Esta corporación ha argumentado que la iniciativa gubernamental exclusiva que rige la determinación y modificación de la estructura de la Administración Nacional, directriz que resulta igualmente aplicable a los demás asuntos que se refieren en el párrafo segundo del artículo 154 superior, tiene dos características esenciales, es privativa y exclusiva22. El primer atributo implica que, al hacer uso de esta facultad, «se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio»23; el segundo, que únicamente el Gobierno nacional se encuentra autorizado para poner en marcha el procedimiento legislativo, cuando se estime necesario regular este asunto.

1. Diferencia entre la iniciativa gubernamental exclusiva y la facultad gubernamental de presentar proyectos de ley ordinaria. La iniciativa gubernamental exclusiva existente en este campo difiere sustancialmente de la facultad general que otorga la Constitución al Ejecutivo para la presentación de iniciativas legislativas. Esta última competencia encuentra sustento específico en el artículo 200, norma según la cual «[c]orresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por

intermedio de los ministros»24. Al ejercer esta función, el Gobierno somete a consideración del Legislador proyectos de ley que bien podrían tener origen en la iniciativa de cualquier otro actor facultado para presentarlos25. En contraste, en el caso de la iniciativa gubernamental exclusiva, los demás actores tienen vedado proponer iniciativas de regulación, pues únicamente el Ejecutivo se encuentra autorizado para promover modificaciones en la legislación de este campo.

1. Supuestos en los que se infringe la iniciativa gubernamental exclusiva. La jurisprudencia constitucional ha identificado tres hipótesis que implican la violación de la regla contenida en el párrafo segundo del artículo 154 superior26: i) tramitación de un proyecto de ley que aborda asuntos sometidos a reserva sin que el Gobierno nacional haya presentado la iniciativa o la haya avalado; ii) aprobación de un proyecto que originalmente no se ocupaba de asuntos sometidos a reserva, pero que, durante el trámite, a propuesta de integrantes del Congreso de la República, acaba por ocuparse de ellos; y iii) aprobación de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno nacional donde se regulan temas sometidos a reserva, en el que, posteriormente, el Congreso de la República introduce cambios que suponen la inclusión de temas nuevos, que habrían tenido que ser propuestos por el Gobierno o contar con su aval.

1. Manifestación del consentimiento o aquiescencia del Gobierno a proyectos de ley que no son de su autoría. Esta corporación ha determinado que el requisito en comento no se satisface únicamente mediante la presentación de una iniciativa legislativa por parte del Gobierno27. Cuandoquiera que este último exprese su respaldo, bien sea de manera expresa o tácita, a proyectos que no hubiere elaborado en ejercicio de la facultad constitucional en comento, a condición de que ello ocurra durante la deliberación legislativa, se entiende que el requisito se encuentra cumplido. En la medida en que en estos casos el Ejecutivo manifiesta su «consentimiento o aquiescencia»28, el fin que persigue la disposición, que no es otro que el de asegurar que el andamiaje institucional de la Administración se ajuste a las necesidades que ella reconozca y a las estrategias que aquella diseñe, resulta debidamente satisfecho.

1. Justificación jurisprudencial de la validez del aval del Gobierno a iniciativas promovidas por el Legislador. Con base en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha entendido que aquel beneplácito gubernamental no se satisface únicamente con la radicación de un proyecto de ley. Adicionalmente, «la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política»30. En definitiva, siempre que se cumplan los requisitos pertinentes, «[e]l aval equivale a la presentación de una iniciativa gubernamental en los términos del artículo 154 inciso 2 Superior»31.

1. Modalidades de la manifestación del aval. En aras de satisfacer esta exigencia, el Gobierno nacional puede manifestar el aval a una iniciativa de origen congresional de manera expresa o tácita. En el primer caso, «[a]unque no existe una fórmula sacramental para manifestarlo»32, el Gobierno manifiesta de manera explícita su acuerdo con la propuesta normativa. Empero, la jurisprudencia exige, en este supuesto particular, que la declaración sea oportuna, es decir, que sea efectuada durante el trámite legislativo33.

1. En la segunda hipótesis, correspondiente al aval tácito, el respaldo gubernamental se infiere de la ausencia de oposición por parte del Gobierno, cuando este ha contado con la posibilidad de rechazar de forma oportuna y explícita el proyecto de ley34. Así ocurre «cuando en el expediente legislativo consta la presencia del [m]inistro en la sesión correspondiente y no existen en dicho trámite elementos que contradigan el otorgamiento del aval»35. En atención a que la sola manifestación de su desacuerdo frente a la aprobación de la reforma conllevaría el incumplimiento de la exigencia del artículo 154.2 superior, lo que daría lugar a la conformación de un vicio de constitucionalidad, esta corporación ha entendido que el comportamiento omisivo del Gobierno constituye una prueba de su

aprobación. De este planteamiento se sigue que el aval tácito es resultado de la acreditación de «actos inequívocos en los que se demuestra […] [la] complacencia [del Gobierno nacional] con el contenido de la materia sometida a aprobación»36.

1. Subreglas jurisprudenciales aplicables en la materia. Concluida la presentación de la jurisprudencia en torno al aval gubernamental, es preciso hacer alusión a las subreglas que este tribunal ha colegido al dar aplicación al precepto constitucional en comento. La mayoría de ellas encuentra asidero en el principio de colaboración armónica y en el modelo de concurrencia normativa que, según se ha dicho, ha sido dispuesto para el desarrollo normativo de esta cuestión. Las directrices que se enlistan a continuación materializan el alcance de estos preceptos y esclarecen las actuaciones que son exigibles a las autoridades públicas que toman parte en la aprobación de estas leyes37:

i. La iniciativa gubernamental exclusiva no implica que el Congreso de la República tenga prohibido introducir variaciones a los proyectos de ley presentados por el Gobierno. El artículo 154 de la Constitución impide la inclusión de nuevos temas que estén sometidos a esta reserva, los cuales tendrían que ser propuestos por el Ejecutivo38.

ii. Como consecuencia de lo anterior, es preciso distinguir «entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval»39.

iii. En cuanto a la oportunidad, cuando un proyecto aborde temas sometidos a la iniciativa gubernamental exclusiva y no se disponga de ella, a fin de dar cumplimiento a la mencionada exigencia, el Gobierno «debe expresar [el aval] antes de la aprobación del proyecto en las plenarias»40.

iv. El aval del Gobierno debe ser manifestado por el «el [m]inistro titular de la materia objeto de discusión»41. Más concretamente, ha de provenir del jefe de la cartera «cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley»42. En

cualquier caso, conviene aclarar que no cualquier vínculo temático satisface la exigencia en comento. Es menester que el aval sea otorgado por quien dirige la cartera que tenga una relación temática relevante o estrecha con el asunto del que se trate.

v. El aval gubernamental «será complejo o simple según requiera o no de la concurrencia de más de un ministro»43. El primer supuesto se presenta cuando «las materias sometidas a regulación demandan el concurso de dos o más carteras, evento en el cual la conformación del gobierno requiere de la coadyuvancia de todos los ministros»44. En el segundo caso, únicamente se requiere la aprobación del jefe de la cartera correspondiente.

vi. El aval gubernamental puede ser expreso o tácito. Al respecto, la Sala Plena ha declarado que dicho aval «puede provenir de una manifestación expresa de los ministros, así como de actos inequívocos en los que se demuestra su complacencia con el contenido de la materia sometida a aprobación»45.

1. Precisión a propósito del aval tácito. La jurisprudencia constitucional ha aceptado que el aval gubernamental puede inferirse de «actos inequívocos»46, capaces de comunicar la voluntad del Gobierno nacional respecto de una determinada iniciativa. Así ocurre, como en repetidas ocasiones lo ha manifestado esta corporación, cuando el ministro competente asiste al debate legislativo y omite manifestar su oposición frente a la medida. Para que su presencia tenga este efecto, es necesario que el funcionario haya estado presente en el momento en que se debatió la cuestión sujeta a la iniciativa gubernamental exclusiva. Pues, únicamente en tal caso, habrá tenido la oportunidad efectiva de intervenir y manifestar su inconformidad respecto de las modificaciones que el Legislador pretenda efectuar. Esta condición se justifica en la medida en que la regla bajo análisis procura impedir que se legisle sobre determinadas materias, sin el conocimiento y consentimiento del Gobierno47.

1. Este planteamiento fue acogido por la Sala Plena en la Sentencia C-066 de 2018. En dicha oportunidad, el tribunal recordó que el aval gubernamental puede provenir tanto de manifestaciones explícitas como de «actos inequívocos en los que se demuestra su complacencia [esto es, la del Gobierno] con el contenido de la materia sometida a

aprobación». En este último caso, «la intervención y coadyuvancia del Gobierno [n]acional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución»48.

1. En definitiva, la presencia del ministro del ramo en el debate de una iniciativa legislativa en materias sujetas a la iniciativa gubernamental exclusiva constituye una aceptación tácita de la misma cuando ella es expresión inequívoca de la voluntad de avalarla, pues es claro, en cada caso y según las circunstancias específicas, que su presencia muestra el conocimiento de la proposición, y su silencio prueba su anuencia.

1. Conclusión sobre el aval gubernamental. Con fundamento en las razones expuestas en este apartado, se concluye que la determinación y la reforma de la estructura de la Administración nacional están sometidas a una regla de iniciativa gubernamental exclusiva. En consecuencia, la aprobación de leyes que la modifiquen requieren la presentación de un proyecto de ley por parte del Gobierno nacional, el cual tiene una facultad privativa y exclusiva en la materia. En cualquier caso, la jurisprudencia ha entendido que el otorgamiento del aval del Gobierno a una iniciativa congresional que introduzca modificaciones de esta naturaleza, en la medida en que exprese la aprobación del Ejecutivo, satisface la exigencia contenida en el artículo 154 superior. Dicho aval, según fue expuesto, bien puede ser expreso o tácito; además, debe ser presentado oportunamente durante el procedimiento legislativo y ha de ser otorgado por el ministro o ministros que tengan competencia respecto del tema correspondiente.

1. Concluido el análisis de la regla de iniciativa gubernamental exclusiva aplicable en este campo, la Sala Plena estima necesario ahondar en la jurisprudencia que se ha ocupado de la modificación de la estructura de la Administración nacional.

1. Alcance del concepto de reforma a la estructura de la Administración

1. Justificación del arreglo normativo contenido en el artículo 154 superior. Para el cumplimiento de los fines de la función administrativa49, entre los cuales descuella «la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes»50, se ha dispuesto en el andamiaje del Estado colombiano la existencia de la Administración pública. Esta última se encuentra conformada por un engranaje de órganos e instituciones a los que corresponde el ejercicio del poder ejecutivo. En aplicación de las razones expuestas en el anterior apartado, la determinación y la modificación de su estructura debe ser decidida por el Congreso de la República, a condición de respetar la iniciativa gubernamental exclusiva prescrita en el artículo 154 superior o de contar con el correspondiente aval gubernamental.

1. Posibilidad de introducir modificaciones en la estructura de la Administración. De manera unánime, esta corporación ha declarado que la estructura fijada por el Legislador, en desarrollo de la competencia que le otorga la Constitución en este ámbito, no es inalterable51. Ha reconocido que no es infrecuente que «para cumplir con sus fines, [el Estado] deb[a] reajustar la estructura orgánica y funcional que le sirve de medio para obtenerlos»52. En tales casos, que se encuentran plenamente justificados en el «carácter instrumental que tiene aquella [la estructura organizacional] frente a las políticas de gobierno»53, el Legislador bien puede acometer las reformas que estime necesarias para asegurar el más eficaz cumplimiento de las responsabilidades que atañen a las autoridades públicas. Naturalmente, dichos ajustes deben observar los límites instaurados por la Constitución, entre los que se encuentra el deber de observar la iniciativa gubernamental exclusiva54.

1. Amplitud de la competencia de «determinar» la estructura de la Administración. Desde sus primeros pronunciamientos, esta corporación dejó establecido que la competencia otorgada al Legislador para determinar «la estructura y funcionamiento de la [A]dministración comprende no sólo la identificación de los organismos que la integran»55. A esta faceta,

conocida como la dimensión orgánica, se suma una segunda, en virtud de la cual el Congreso de la República está autorizado para introducir variaciones de carácter funcional. Esta vertiente de la estructura de la Administración es visiblemente amplia, pues abarca «proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control»56. Desde entonces, la comprensión jurisprudencial de esta dimensión ha evolucionado, permitiendo la incorporación de otros elementos.

1. Evolución de la jurisprudencia constitucional. Entre los primeros componentes que fueron reconocidos por la jurisprudencia se encuentra la especificación de los regímenes laboral, presupuestal y tributario de las entidades que conforman la Administración. Esta corporación advirtió que los cambios referidos a «los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario»57 implican, potencialmente, alteraciones en la estructura de la Administración. Igualmente, observó que, en desarrollo de esta competencia, corresponde al Congreso de la República determinar las «características de los órganos creados»58. En cumplimiento de este encargo, atañe a la asamblea legislativa determinar «la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas»59.

1. Por otra parte, esta corporación ha argumentado que el Congreso de la República tiene la competencia para establecer la «ubicación de los organismos en el conjunto de la [A]dministración y la relación entre ellos»60. Ha manifestado que, en este ámbito, «es el [L]egislador el llamado a definir lo que se entiende por adscripción o vinculación, sus efectos y el grado en que cada ente público se relaciona con el Gobierno o con otros organismos del Estado, para los fines de su actividad»61. Esta atribución encuentra sustento en la propia noción de estructura, pues este concepto «comprende no solamente las entidades y organismos que integran la [A]dministración nacional, sino las modalidades de relación jurídica y administrativa entre ellas, en el interior de cada uno de los sectores en que obra la

administración pública»62. De conformidad con lo anterior, «la atribución de señalar la estructura de la [A]dministración nacional es privativa del [L]egislador, y también lo es –por supuesto– la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación –vinculación o adscripción– existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente»63.

1. La modificación de las funciones de las instituciones que pertenecen a la Administración. Un importante asunto que debe ser examinado para dar solución al cargo formulado por el accionante es la variación de las funciones de las instituciones que conforman la Administración. Esta corporación ha declarado que este tipo de cambios entrañan una modificación de la estructura de aquella, razón por la cual, cuando se efectúen cambios normativos de esta naturaleza, resulta aplicable la regla contenida en el artículo 154 superior64. Conviene señalar que la jurisprudencia que ha desarrollado este tribunal sobre el particular se ha dado en el marco del control por vía de acción y debido a la formulación de objeciones presidenciales.

1. En la Sentencia C-987 de 2004, en la que se analizó la constitucionalidad de un conjunto de disposiciones que proponían la asignación de nuevas competencias al Ministerio de Protección Social y al jefe de esa cartera, la Sala Plena declaró que «las leyes que establezcan nuevas funciones para los ministerios y los mismos ministros requieren de la iniciativa gubernamental o del aval del Gobierno». En otras providencias, entre las que sobresalen las Sentencias C-889 de 2006 y C-482 de 2002, el tribunal ha argumentado que la supresión de una función en cabeza de un ministerio, para disponer su asignación a otra entidad recién creada, «sí constituye una modificación de la estructura de la [A]dministración nacional para la cual se requería de la iniciativa o el aval del [G]obierno»65.

1. Determinación de la misión institucional de las entidades que forman parte de la Administración nacional. Este tribunal ha indicado que, a fin de examinar la validez de esta

clase de modificaciones, es preciso partir del análisis de los objetivos misionales de la entidad cuyas funciones resultan modificadas66. Más concretamente, es necesario tener en cuenta «el que la entidad supuestamente creada, ya hiciera parte de la [A]dministración, o que las funciones asignadas estuvieran dentro del ámbito de funciones que definen "los objetivos misionales" de la entidad»67. Dicho examen permite establecer si la modificación de las funciones encuentra cabida en la misión institucional que la ley ha previsto al momento crear la entidad. De ser así, la disposición en modo alguno habrá alterado la estructura de la Administración, pues la atribución competencial no habrá implicado un cambio del quehacer y de las competencias de la institución. En caso contrario, cuando la modificación de las funciones de la entidad suponga un cambio de su objetivo misional, se habrá producido una reforma de la estructura de la Administración.

1. Modificación de funciones en el caso particular de los ministerios. Esta última consideración fue desarrollada por esta corporación en la Sentencia C-063 de 2002. En dicha oportunidad, haciendo referencia específica al caso de los ministerios, la Sala Plena declaró que «no toda asignación de funciones a los ministerios trasciende el ámbito propio de la estructura de la [A]dministración nacional pues bien puede tratarse de funciones directamente relacionadas con los objetivos misionales de los ministerios, en virtud de lo cual la aprobación de la ley tampoco requerirá de la iniciativa del Gobierno nacional». Según este planteamiento, no quedan sometidas a la iniciativa gubernamental exclusiva aquellas leyes que prescriban modificaciones de las funciones de las entidades que sean congruentes con la misión institucional que les haya otorgado el ordenamiento.

1. Aplicación de la regla de iniciativa gubernamental exclusiva a casos distintos a la reforma de los ministerios. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la regla anteriormente expuesta no se restringe únicamente al caso particular de los ministerios. Prueba de lo anterior se encuentra, a manera de ejemplo, en la Sentencia C-078 de 2003, providencia en que el tribunal declaró la inconstitucionalidad de varias disposiciones de un proyecto de ley que introducía modificaciones al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. Tras reiterar la jurisprudencia en la materia, la Sala Plena concluyó que las objeciones por

inconstitucionalidad formuladas por el presidente de la República resultaban fundadas, pues las normas demandadas ocasionaban una modificación de las funciones de la entidad, lo que suponía una reforma de la estructura de la Administración, pese a lo cual no se cumplió la exigencia de la iniciativa gubernamental exclusiva68.

1. Conclusión a propósito del alcance del concepto de «reforma a la estructura de la Administración». En suma, con arreglo a los argumentos expuestos en este apartado, la modificación de las funciones de las entidades que conforman la Administración nacional supone, en principio, una alteración de la estructura de esta última. Por tal motivo, la promulgación de leyes que efectúen esta clase de cambios está sometida a la iniciativa gubernamental exclusiva. Al dar aplicación a esta directriz, es necesario partir del análisis de la misión institucional que, previamente, la ley haya asignado a la entidad, pues únicamente se producirá la aludida reforma de la estructura cuando se desconozca dicha misión y se le atribuyan tareas ajenas a ella. Finalmente, la regla en cuestión ha sido empleada en el caso de las modificaciones introducidas a los ministerios y, en todo caso, siempre que se modifique «la estructura de la Administración nacional» (artículo 150.7 superior).

1. Una vez expuestas las consideraciones generales necesarias para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Plena procederá a resolver la demanda interpuesta por el ciudadano contra el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022.

1. Solución del caso concreto

1. Demanda interpuesta. El ciudadano Leonardo Téllez Lozano formuló demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022, planteando en su contra cuatro cargos de inexequibilidad. Luego del trámite de admisión, descrito en los antecedentes de esta providencia, merced a la interposición del recurso de súplica contra el auto de rechazo emitido por el despacho de la magistrada sustanciadora, la

Sala Plena ordenó la admisión de un único cargo. En él se acusa a la norma demandada de infringir la regla de iniciativa gubernamental exclusiva, contenida en los artículos 150.7 y 154 del texto superior.

1. Contenido de la norma demandada y síntesis del cargo de inconstitucionalidad formulado. El parágrafo demandado prescribe que «[e]l procedimiento administrativo de cobro coactivo por concepto de multas será de responsabilidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado». A juicio del accionante, la atribución de esta competencia constituiría una modificación de la estructura de la Administración. La afirmación se sustenta en el hecho de que la norma asigna a la Agencia una facultad que sería ajena a la misión institucional prevista en las disposiciones que la crearon.

1. El demandante argumenta que las gacetas del Congreso que documentan el trámite de la iniciativa acreditarían que el parágrafo habría sido incluido en el texto de la ley durante el segundo debate69, luego de que el proyecto hubiera sido debatido y aprobado en comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes. Así pues, la referida modificación de las funciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado habría tenido origen en una propuesta formulada por integrantes del Congreso de la República, y no habría sido prevista en la iniciativa presentada inicialmente por los Ministerios del Interior, Defensa y Justicia y del Derecho. Finalmente, en atención a que la medida no habría recibido el aval gubernamental durante el debate legislativo, el parágrafo estaría viciado por inconstitucionalidad debido al desconocimiento de la regla de iniciativa gubernamental exclusiva.

1. Intervención ciudadana que resaltó la participación de funcionarios del Gobierno nacional en el procedimiento legislativo. De las intervenciones presentadas en el curso del proceso interesa destacar la presentada por la Universidad Libre. El centro universitario puso de presente que el viceministro de Promoción de la Justicia y los ministros de Defensa y del Interior se encontraban presentes en el debate en el que se incluyó el parágrafo demandado

en el texto de la ley. Empero, advirtió que la asistencia de los funcionarios no convalidaría la irregularidad pues, en su criterio, el aval del Gobierno nacional únicamente puede provenir del ministro con competencia en el ámbito objeto de regulación. En razón de lo anterior, no sería dable concluir que, con fundamento en la asistencia de los funcionarios, habría quedado expresado el aval tácito a la medida, pues, debido a la índole del asunto regulado en el parágrafo, tendría que haber concurrido el ministro de Justicia y del Derecho para que pudiera haberse otorgado debidamente el aval gubernamental. Con base en estas razones, la Universidad Libre solicitó a esta corporación declarar la inexequibilidad de la norma demandada.

1. Pronunciamiento del Ministerio Público a favor de la inexequibilidad de la norma demandada. En esta misma dirección, la Procuraduría General de la Nación manifestó que el involucramiento del viceministro de Promoción de la Justicia en la sesión en que se aprobó la incorporación del parágrafo no permitiría inferir el cumplimiento de la exigencia en comento. El Ministerio Público fundamentó esta afirmación en dos premisas: i) la intervención del funcionario no habría cumplido el requisito de oportunidad, pues su participación ocurrió al final de la sesión celebrada en la Cámara de Representantes, cuando expresó sus agradecimientos a la plenaria por la aprobación de la iniciativa, por lo que tal manifestación de voluntad no se habría producido durante el debate congresional; ii) de conformidad con el artículo 208 superior, únicamente el jefe de la cartera estaría autorizado para representar al Gobierno nacional durante el procedimiento legislativo.

1. Análisis de la alegada configuración de una reforma a la estructura de la Administración. Expuestos los contornos de la presente controversia, para dar comienzo al análisis del cargo formulado, la Sala Plena encuentra necesario establecer si, en efecto, el parágrafo demandado constituye una reforma de la Administración nacional. Para tal fin, es menester analizar la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Dicho estudio permitirá determinar si, tal como sostiene el demandante, la medida desborda la misión institucional atribuida por el ordenamiento a la entidad.

1. Antes de reparar en la naturaleza jurídica de la Agencia, conviene indicar su ubicación en la estructura de la Administración. Dicha cuestión es primordial para efectos de establecer si, como lo afirma el accionante, la modificación de sus funciones acarrea una reforma de la estructura de la Administración. Para tal fin, es preciso aludir al Decreto 1427 de 2017, «por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho». El artículo tercero establece que «[e]l Sector Administrativo de Justicia y del Derecho está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y las siguientes entidades adscritas: […] Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJ)». La calidad de entidad adscrita que se le asigna a la ley esclarece aún más su posición específica en el armazón de la Administración. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, «[l]os organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley».

1. Índole jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. La entidad fue creada en virtud de lo preceptuado en el artículo quinto de la Ley 1444 de 2011, «[p]or medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones». La norma dispuso que la entidad fuese establecida «como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho».

1. Objetivos instaurados por el Legislador. En cuanto a los objetivos de la entidad, la norma estableció que aquellos serían los siguientes: «[L]a estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de

las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa». Por último, la norma describió, en los siguientes términos, la misión institucional de la Agencia: «[La entidad] tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales».

1. Otorgamiento de facultades extraordinarias para fijar los objetivos y determinar la estructura de la entidad. La Ley 1444 de 2011, en su artículo 18, literal f, otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias para que cumpliera el siguiente encargo: «Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica […] de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado».

1. Naturaleza de la entidad. En ejercicio de dichas facultades, el presidente de la República expidió el Decreto Ley 4085 de 2011, «[p]or el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado». El artículo primero define la índole jurídica de la entidad en los siguientes términos: «La Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es una entidad descentralizada del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho».

1. Objetivos específicos asignados a la entidad. Especial interés para la solución de la presente controversia suscita el artículo segundo del Decreto Ley 4085. En él se compilan los tres objetivos primordiales encomendados a la entidad: i) «[E]l diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional»; ii) «la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos»; y iii) «la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación»71.

1. Conclusión sobre el encaje de la medida en el objeto misional de la entidad. A la luz de este panorama, la Sala Plena observa que, en efecto, el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022 asigna a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado una competencia que resulta completamente ajena a su misión institucional. Esta conclusión se basa en la índole jurídica del cobro coactivo, el cual, según se expone a continuación, en modo alguno concuerda con la citada misión institucional de la entidad.

1. Naturaleza jurídica del cobro coactivo. El cobro coactivo ha sido definido por esta corporación como un «un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, […] las deudas a su favor»72. Esta facultad constituye una excepción a la regla general aplicable en materia de obligaciones, según la cual «la decisión sobre el cobro de deudas patrimoniales se debe efectuar a través de los jueces de la República»73. La jurisprudencia ha advertido que el propio texto constitucional instauró dicha excepción, al permitir dicha facultad «en los artículos 2, 189 numeral 20, 209, 238 y 365 de la Constitución Política, en los que se autoriza a la [A]dministración para que adelante el cobro independiente de las obligaciones a favor de la Nación, a través del proceso administrativo de jurisdicción coactiva»74.

1. Así pues, el objetivo primordial «de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales»75. De lo anterior se sigue que la justificación de esta competencia estriba en «la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales»76.

1. Acoplamiento del cobro coactivo con la misión institucional atribuida a la entidad. De vuelta al cargo de inconstitucionalidad planteado, la Sala Plena observa que, en el parágrafo demandado, el Legislador asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la

responsabilidad de encargarse del cobro coactivo de las multas que se imponen a título de pena77 en la jurisdicción penal ordinaria. De acuerdo con el primer párrafo del artículo bajo análisis, «[l]os recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas ingresarán al Tesoro Nacional con imputación a rubros destinados a la prevención del delito y al fortalecimiento de la estructura carcelaria». Enseguida, el artículo establece que los recursos «[s]e consignarán a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, en un fondo cuenta especial […] [y] podrán cofinanciar infraestructura y dotación de centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional».

1. Conviene anotar que la norma en comento modificó el artículo 42 de la Ley 599 de 2000, «[p]or la cual se expide el Código Penal». La versión original de esta disposición establecía la misma destinación para los fondos recaudados pero, a diferencia de lo que prescribe el parágrafo demandado, ordenaba que tales recursos habrían de «consignar[se] a nombre del Consejo Superior de la Judicatura en cuenta especial». En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1743 de 2014, «[p]or medio de la cual se establecen alternativas de financiamiento para la Rama Judicial», la Dirección Ejecutiva y las oficinas de cobro coactivo del Consejo Superior de la Judicatura efectuaban el cobro coactivo de las multas impuestas por las autoridades judiciales, competencia que se adelantaba «en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 136 de la Ley 6ª de 1992 y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006»78. En definitiva, la función del cobro coactivo de las multas en materia penal se encontraba en cabeza de una entidad de la Rama Judicial79; y ahora, merced a lo dispuesto en el parágrafo demandado, la función quedó asignada a una entidad del Poder Ejecutivo.

1. Conclusión sobre la configuración de una reforma a la estructura de la Administración en el caso concreto. Teniendo en cuenta la índole jurídica y las competencias asignadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4085 del mismo año, este tribunal concluye que el cobro coactivo de las multas impuestas en la jurisdicción penal ordinaria desborda por completo la misión institucional asignada a la entidad. Las normas que le dieron origen le atribuyeron el cometido fundamental de diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a prevenir la causación de daños antijurídicos y asegurar la defensa jurídica de los intereses del Estado y de la Nación; en cumplimiento de

dicho encargo, según las normas en cita, corresponde a la Agencia gestionar la información relativa a los litigios contra las entidades estatales y promover el respeto de los derechos fundamentales.

1. Ninguno de estos objetivos institucionales guarda relación, siquiera remota, con el recaudo de las multas que se imponen en la justicia penal. Al margen de su importancia, es evidente que el cobro coactivo de estas obligaciones dinerarias constituye una actividad estrictamente administrativa, que nada tiene que ver con las políticas públicas que procuran garantizar la salvaguarda de los intereses litigiosos del Estado y de la Nación. En razón de lo anterior, la atribución de la competencia bajo análisis tiene un encaje forzoso en la caracterización que la ley hizo de la entidad.

1. Con base en las razones expuestas hasta este punto, la Sala Plena colige que la competencia adjudicada a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022 constituye una reforma de la estructura de la Administración. Por consiguiente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154 del texto superior, su aprobación estaba sometida a la regla de la iniciativa gubernamental exclusiva. En lo que sigue, se examinará si dicha directriz fue debidamente cumplida durante el trámite legislativo.

1. Análisis del cumplimiento de la regla de iniciativa gubernamental exclusiva. En la gaceta del Congreso 1725, del 29 de noviembre de 2021, apareció publicado el «[p]royecto de ley número 266 de 2021, Senado, por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones». Según consta en el documento, la iniciativa fue presentada por los Ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho. En el texto propuesto, el título segundo compilaba las «[n]ormas que modifica[ría]n la Ley 599 de 2000, Código Penal». Entre ellas no se encontraba ninguna que ordenara la modificación del artículo 42 de dicho estatuto. Igualmente, en el articulado restante no se proyectó la aludida variación de las funciones de la Agencia Nacional de

Defensa Jurídica del Estado. En conclusión, la referida asignación de la competencia de cobro coactivo a la entidad no estaba prevista en la iniciativa presentada por el Gobierno nacional.

1. Las gacetas 1900, del 20 de diciembre de 2021, y 839, del 15 de julio de 2022, acreditan que el artículo fue incorporado en el segundo debate, el cual tuvo lugar el 20 de diciembre de 2021, en la plenaria de la Cámara de Representantes. El último debate, efectuado ante la plenaria del Senado de la República, fue realizado el 21 de diciembre de 2021, lo que descarta la simultaneidad con la sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes80. La Sala Plena observa que en ninguna de las dos sesiones plenarias el Gobierno nacional otorgó su aval de manera expresa a la medida instaurada en el parágrafo demandado. Habida cuenta de lo anterior, es menester esclarecer si el Gobierno nacional avaló de forma tácita la citada reforma de la estructura de la Administración, que se encuentra contenida en el parágrafo demandado.

1. Análisis del otorgamiento del aval gubernamental. En atención a que el Gobierno nacional se abstuvo de avalar de manera expresa la reforma, es preciso determinar si la asistencia a dicha sesión por parte de los ministros de Defensa y del Interior y del viceministro de Promoción de la Justicia permite inferir el otorgamiento de un aval tácito. La gaceta número 839, del 15 de julio de 2022 —donde se publica el acta de plenaria número 294 de la sesión extraordinaria del 20 de diciembre de 2021, en la que se aprobó en segundo debate el proyecto de ley— da fe de que, efectivamente, los funcionarios del Gobierno se hicieron presentes en la sesión congresional.

1. Relevancia del involucramiento del viceministro de Promoción de la Justicia. Particular atención debe prestarse a la asistencia y participación del entonces viceministro de Promoción de la Justicia81, pues, según se indicó anteriormente, el aval gubernamental únicamente puede provenir de la cartera que tenga a su cargo la gestión del tema correspondiente. Anteriormente, la Sala Plena destacó que no cualquier vínculo temático

satisface la exigencia en comento; es menester que el aval sea otorgado por quien dirige la cartera que tenga una relación temática relevante o estrecha con el asunto pertinente. En el presente caso, la norma demandada contiene una modificación de las funciones de una entidad que forma parte del Sector Justicia. Por tal motivo, el aval debió provenir del Ministerio de Justicia y del Derecho.

1. Esta conclusión se apoya en el artículo tercero del Decreto 1427 de 2017, «[p]or el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho». El precepto indica que el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho «está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y las siguientes entidades adscritas: […] 1.2.1. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. – ANDJ».

1. Un argumento adicional que lleva a la Sala Plena a concluir que el aval gubernamental debía ser otorgado por la cartera de Justicia se encuentra en la propia redacción del artículo demandado. La disposición prescribe que los recursos que se obtengan del cobro de las multas impuestas en la justicia penal «[s]e consignarán a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, en un Fondo cuenta especial». El hecho de que dicha cartera asuma esta labor confirma que la iniciativa debió contar con su respaldo.

1. En definitiva, la Sala Plena concluye que la reforma propuesta debió contar con el aval del Ministerio de Justicia y del Derecho por dos razones: en primer lugar, mediante su implementación, se procura la modificación de las funciones de una entidad que forma parte del Sector Justicia; y, en segundo término, la disposición en que se engasta el parágrafo demandado encomienda a la cartera en cuestión una importante responsabilidad en la recepción del dinero que habrá de recaudar en adelante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Estas razones descartan, igualmente, que la medida requiera el aval complejo, pues, el asunto concierne únicamente al Ministerio de Justicia y del Derecho.

1. Análisis concreto del beneplácito gubernamental. Corresponde a esta corporación determinar, entonces, si la aprobación de la reforma a la estructura de la Administración contenida en la norma demandada contó con el beneplácito del Gobierno nacional. Para tal fin, es menester profundizar en la capacidad jurídica del viceministro de Promoción de la Justicia para expresar la voluntad del Gobierno nacional en el trámite de las iniciativas legislativas que deben contar con el respaldo de este último. A fin de esclarecer esta cuestión, la Sala Plena estima necesario analizar las normas constitucionales y legales que regulan el asunto y los pronunciamientos que ha emitido este tribunal al respecto. Con base en dicho análisis, procederá a determinar si la asistencia del viceministro de Promoción de la Justicia a la plenaria de la Cámara de Representantes conlleva el cumplimiento de la regla de iniciativa gubernamental exclusiva.

1. Fundamentos constitucionales de las funciones de los ministros durante el procedimiento legislativo. La indagación debe partir del análisis de las normas constitucionales que definen las competencias de los ministros en su relación con el Poder Legislativo. El artículo 200 del texto superior, que encabeza el capítulo II del título VII, denominado «[d]el Gobierno», establece que «[c]orresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución» [énfasis fuera de texto]. Según se observa, el precepto restringe la facultad de radicación de iniciativas legislativas, de modo que únicamente puede ser realizada «por intermedio de los ministros».

1. En esta misma línea, el párrafo segundo del artículo 208 superior establece que «[l]os ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquéllas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros» [énfasis fuera de texto].

1. Pese a que el primer enunciado de la disposición atribuye, de manera enfática, la vocería del Gobierno a los jefes de cartera, cabe preguntarse si el apartado final, que alude a los viceministros, permite entender que dichos funcionarios están autorizados para expresar, de manera legítima, la voluntad del Gobierno durante el procedimiento legislativo. La inquietud se acrecienta al advertir que, si bien a título de obiter dictum, esta corporación ha declarado que «el aval [gubernamental] sólo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces»82 [énfasis fuera de texto].

1. Restricción de la facultad de presentar proyectos de ley en nombre del Gobierno nacional. En casos similares a este, la jurisprudencia constitucional ha resuelto esta cuestión atendiendo la naturaleza del cargo de quien actúa en representación del Gobierno nacional. Así, en lo que se refiere a la facultad de presentar proyectos de ley, la Sala Plena ha establecido que dicha facultad recae, de manera exclusiva, en los ministros, por lo que no puede ser delegada en los viceministros ni en ningún otro funcionario.

1. Al respecto, en la Sentencia C-582 de 1997, el tribunal declaró lo siguiente:

[C]orresponde a los ministros exclusivamente desarrollar la función de Gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley, obviamente en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. Tal atribución no es delegable en los viceministros ni en otros funcionarios, ni puede ser desempeñada por los directores de departamentos administrativos en cuanto se trata de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno en la materia respectiva [énfasis fuera de texto].

1. Esta consideración es crucial para la solución de la presente controversia en la medida en que ambas actuaciones —la presentación del proyecto de ley y el otorgamiento del aval— se realizan con el propósito de dar cumplimiento a la regla de la iniciativa gubernamental

exclusiva, consignada en el artículo 154 superior. En tal sentido, ambas se efectúan para transmitir al Legislador la voluntad y el parecer del Gobierno nacional durante el procedimiento legislativo. En atención a que los dos actos producen la misma consecuencia jurídica —consistente en la validación de leyes en las que resulta prioritario el beneplácito del Gobierno—, y dado que se ejecutan con base en el mismo fundamento —que no es otro que la capacidad jurídica para obrar legítimamente en nombre y representación de aquel—, es razonable aguardar que el criterio aplicable en las dos figuras sea el mismo.

1. Razón de ser de la limitación de la facultad para presentar proyectos de ley. Esta corporación ha argumentado que la aludida restricción en la facultad de presentación de proyectos de ley halla su justificación en el significado y en la relevancia que entraña dicho acto83. No se trata de una actuación de naturaleza operativa, cuyo sentido se agote en la radicación de documentos oficiales, que dan lugar a actuaciones ulteriores. Lo esencial del acto estriba en la facultad de obrar en nombre del Gobierno nacional, esto es, en la capacidad de efectuar actuaciones que no se reputan a nombre del funcionario, sino que son capaces de comprometer la voluntad y la responsabilidad de la entidad política que es el Gobierno nacional. Esta atribución de autoría —de representación— es la que hace posible la actuación efectiva del Gobierno nacional, el cual, dada su índole de ente abstracto, requiere de individuos que, de manera valedera y legítima, lleven a la práctica los actos que a aquel interesan.

1. De conformidad con este planteamiento, únicamente los ministros se encuentran autorizados para presentar iniciativas legislativas al Congreso, en nombre del Gobierno nacional. No cabe esperar cosa distinta si se tiene en cuenta que la representación de este último en el marco del procedimiento legislativo constituye una pieza fundamental del esquema institucional que instaura el principio constitucional de la separación de los poderes públicos85. La trascendental responsabilidad que implica representar al Gobierno nacional ante el Congreso, según esta formulación, no puede recaer en ningún funcionario distinto a los jefes de cartera. Su proximidad con el mandatario y el preponderante papel que ejercen

en el Gobierno nacional explican que únicamente sean ellos quienes puedan representar a este último en el contexto del procedimiento legislativo.

1. La anterior conclusión encuentra pleno respaldo en el artículo 115 superior, que da fe de la relevancia insustituible que tienen los ministros, junto con los directores de departamento administrativo, en la conformación del Gobierno nacional: «[…] El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno».

1. Restricción contenida en el Reglamento del Congreso respecto de la presentación de proyectos de ley por parte de los ministros. El argumento expuesto constituye el fundamento de la regla contenida en el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, «[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes». La norma, que determina quiénes son los titulares de la iniciativa legislativa, establece que «[p]ueden presentar proyectos de ley: […] 2. El Gobierno Nacional, a través de los [m]inistros del [d]espacho» [énfasis fuera de texto]. La disposición no extiende esta competencia a ningún otro funcionario, por lo que ha de entenderse que, según se ha explicado, es exclusiva de los jefes de cartera.

1. Análisis del caso particular del aval gubernamental. Pues bien, en criterio de la Sala Plena, este arreglo normativo resulta igualmente aplicable a la figura del aval gubernamental. De acuerdo con tal formulación, este último únicamente puede ser otorgado legítimamente por los ministros, dada su exclusiva capacidad de obrar en nombre del Gobierno nacional ante el Legislador. Según se ha dicho, la analogía se funda en la circunstancia de que las dos actuaciones —la radicación del proyecto de ley y la manifestación del aval gubernamental— tienen en común tres características: i) se hacen en nombre del Gobierno nacional, ii) se efectúan en el marco del cumplimiento de la regla de la iniciativa gubernamental exclusiva (art. 154 superior); y iii) se reputan como genuinos actos de voluntad del Gobierno. Por

consiguiente, se impone concluir que, si la presentación del proyecto de ley solo puede ser efectuada por el ministro, debido a su facultad privativa de representar al Gobierno nacional, igualmente, el aval gubernamental, que entraña el mismo acto de representación, únicamente puede ser expresado por los ministros.

1. La equivalencia entre estas dos figuras ha sido ampliamente señalada por la jurisprudencia constitucional. De los pronunciamientos que ha emitido este tribunal al respecto interesa destacar la Sentencia C-121 de 2003, la cual explica que la facultad de los ministros para otorgar el aval gubernamental se cimienta en la competencia que tienen para presentar proyectos de ley en nombre del Gobierno nacional:

Entonces, si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de [G]obierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congres[o], que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior. Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley [énfasis fuera de texto].

1. Jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad de que el aval gubernamental sea otorgado por funcionarios distintos a los ministros. En este punto, resulta necesario aludir a la Sentencia C-866 de 2014, providencia en la que, con base en la jurisprudencia referida hasta ahora, la Corte determinó hasta qué medida funcionarios distintos a los ministros se encuentran autorizados para conceder el aval gubernamental. Precisamente, en tal ocasión, la demanda de inconstitucionalidad argüía que el respaldo a la iniciativa legislativa no había

sido expresado por el jefe de la cartera correspondiente, lo que llevó a la Sala Plena a pronunciarse sobre esta cuestión: «La jurisprudencia ha considerado que “el aval sólo pueden otorgarlo los ministros o [q]uien haga sus veces”. No obstante, debe tratarse en este último caso de una situación excepcional, en la cual el funcionario que se repute capacitado para extender el aval efectivamente esté a cargo de la cartera, y reúna en consecuencia las calidades necesarias y suficientes para ser vocero del Gobierno, pues en tal caso estaría cumpliendo una función que les corresponde a los ministros (CP art 208)» [subrayado en el original].

1. De acuerdo con este planteamiento, la circunstancia de hallarse a cargo de la cartera es el título que habilita al funcionario que no es ministro para fungir como portavoz del Gobierno nacional. Dicha situación, y no otra, valga el énfasis, es la que permite concluir que aquel cuenta con «las calidades necesarias y suficientes para ser vocero del Gobierno».

1. Este argumento permite comprender las razones que han llevado a este tribunal a declarar la constitucionalidad de disposiciones cuya iniciativa legislativa fue presentada por viceministros que actuaban en virtud de la figura del encargo. Así ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia C-582 de 1997, anteriormente citada, en la que esta corporación expuso la imposibilidad de delegar la presentación de estos proyectos «en los viceministros ni en otros funcionarios»86. Establecida la restricción, la Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones sometidas a control constitucional pese a que «el proyecto de ley fue presentado por el Gobierno a través del [v]iceministro de Relaciones Exteriores, [e]ncargado de las funciones del Despacho, y por el Ministro del Medio Ambiente el 6 de mayo de 1996» [énfasis fuera de texto].

1. Lo mismo ocurrió en la Sentencia C-370 de 2004. En tal ocasión, «[e]l Gobierno nacional a través del viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó a la Cámara de Representantes el 26 de marzo de 2003, un proyecto de ley» [énfasis fuera de texto] que se

encontraba sujeto a la restricción del artículo 154 superior. Habida cuenta de que la iniciativa fue presentada por el viceministro que se hallaba entonces a cargo de la cartera, y atendiendo que las disposiciones demandadas fueron avaladas posteriormente por quien fue nombrado ministro en propiedad, la Corte concluyó que «el cargo planteado por el actor en relación con la ausencia de aval por parte del Gobierno en relación con los artículos acusados no est[aba] llamado a prosperar».

1. Norma general aplicable a los viceministros. El literal c del artículo 62 de la Ley 489 de 1998, que tiene por objeto específico regular las funciones de los viceministros frente al Congreso, dispone que corresponde al funcionario «[a]sistir al [m]inistro en sus relaciones con el Congreso de la República y vigilar el curso de los proyectos de ley relacionados con el ramo». Ninguna de las dos funciones concede al viceministro la facultad de sustituir al jefe de cartera en esta importante función. Así lo confirman las definiciones que ofrece la Academia respecto de cada uno de estos verbos. El primero de ellos, asistir, es caracterizado del siguiente modo: «Acompañar a alguien en un acto público. // Servir o atender a alguien, especialmente de un modo eventual o desempeñando tareas es pecíficas». El verbo vigilar, por su parte, es definido como el acto de «[o]bservar algo o a alguien atenta y cuidadosamente». Estas definiciones excluyen del campo semántico de estos verbos la posibilidad de representar, remplazar o sustituir a otra persona.

1. Norma especial aplicable al Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. En el caso particular del viceministro de Promoción de la Justicia, la conclusión que se ha expuesto en este apartado encuentra respaldo adicional en el artículo 15 del Decreto 1427 de 2017, «por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho». La disposición define las «[f]unciones del Viceministerio de Promoción de la Justicia». Al examinar el numeral cuarto, que desarrolla las responsabilidades del viceministro en las relaciones de la cartera con el Legislativo, la descripción de su labor se hace en los siguientes términos: «Apoyar y asistir al [m]inistro en

el diseño, análisis, impulso y seguimiento a proyectos de ley y actos legislativos ante el Congreso de la República principalmente en las materias relacionadas con los objetivos, misión, y funciones del Ministerio y del Sector Justicia» [énfasis fuera de texto]. Una vez más, el significado del verbo apoyar, que consiste en «favorecer, patrocinar, ayudar», descarta las alternativas de la representación, la sustitución o el remplazo.

1. Análisis del artículo 208 de la Constitución. Es menester referirse ahora al alcance del segundo párrafo del artículo 208 superior, que en un mismo enunciado alude a los ministros y a los viceministros. El análisis de esta disposición es relevante porque, en apariencia, da a entender que los viceministros pueden representar a los jefes de cartera ante el Legislador durante el procedimiento legislativo. Para facilitar su estudio, conviene recordar la redacción del apartado normativo: «Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros».

1. Según se observa, el párrafo presenta una enumeración de competencias que la Constitución atribuye a los ministros. Desde otra perspectiva, el párrafo es una oración compleja, en la que se enlazan gramaticalmente varias oraciones simples, que orbitan en torno al quehacer de los ministros. Esta última aproximación, que repara en la construcción sintáctica de la disposición, es de gran ayuda para clarificar su sentido. En concreto, dicha óptica contribuye a esclarecer el alcance de la expresión que cierra el enunciado —«o por conducto de los viceministros»—, de modo que sea posible averiguar si la facultad de obrar por este conducto es aplicable respecto de todas las competencias que se enlistan en el párrafo o si, por el contrario, ha de restringirse a alguna o algunas de ellas.

1. Las oraciones que se asocian en el párrafo en torno a la figura de los ministros, son los siguientes: i) son voceros del Gobierno ii) presentan los proyectos de ley ante el Congreso; iii) atienden las citaciones que les presentan las cámaras; y iv) «toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros»87. Cada uno de estos grupos sintácticos

se articula en torno a un núcleo, que en los cuatro casos es un verbo, que en el presente párrafo aparece destacado con cursiva.

1. Ya se han explicado las razones por las cuales la facultad de obrar «por conducto de los viceministros» no resulta aplicable a los enunciados i) y ii). Según se ha argumentado, la vocería oficial del Gobierno nacional ante el Congreso de la República y la facultad de presentar proyectos de ley en nombre de aquel son competencias que se reservan, en exclusiva, a los ministros. Esta situación pone en evidencia que no es posible extender la habilitación que se otorga a los viceministros a todas las actuaciones que se registran en la disposición. De tal suerte, dada la independencia semántica que posee cada uno de estos enunciados —que se basa en el hecho de que constituyen grupos sintácticos independientes—, y teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional proscribe una extensión genérica de la facultad de obrar en representación de los ministros, la Sala Plena entiende que la atribución bajo análisis se refiere a la posibilidad de tomar parte en los debates que se surten ante el Legislativo (supuesto iv). Cabe precisar que, en este último caso, los debates a los que alude la norma no son aquellos en los que el Congreso decide la aprobación de una ley, pues en tal caso, ser requiere la presencia del jefe de la cartera o de quien esté encargado de las funciones de este último.

1. La interpretación recién expuesta preserva el papel político e institucional que la Constitución asigna a los ministros, al tiempo que atribuye un efecto jurídico claro a la alternativa que se propone en el enunciado que finaliza el párrafo bajo análisis.

1. Para finiquitar este análisis, conviene hacer alusión a un último asunto. Aun si en gracia de discusión se considerara que el otorgamiento del aval es una competencia delegable, en cualquier caso, el parágrafo demandado tendría que ser declarado inconstitucional. Lo anterior es consecuencia de la información remitida a esta corporación por la Secretaría General del Ministerio de Justicia y del Derecho. Al ser interrogada al respecto, en el auto de pruebas del 14 de febrero de 2023, la entidad manifestó que «no se encontró [a]cto

[a]dministrativo por medio del cual, el [m]inistro de Justicia y del derecho h[ubiera] delegado o encargado al [v]iceministro de Promoción de la Justicia […] para asistir a la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, celebrada el día 20 de diciembre de 2021, dentro del trámite legislativo que concluyó con la promulgación de la Ley 2197 de 2022»88. Con base en esta constancia, y a la luz de las razones expuestas en esta providencia, la Sala Plena concluye que el viceministro de Promoción de Justicia carecía de competencia para otorgar el aval gubernamental al proyecto de ley y que, además, tampoco fue delegado para efectuar dicha actuación ante el Legislativo.

1. Conclusión del análisis del caso concreto. En suma, atendiendo las razones planteadas en este acápite, la Sala Plena encuentra probado que la reforma a la estructura de la Administración contenida en el parágrafo del artículo sexto de la Ley no fue avalada por el Gobierno nacional. Por consiguiente, dicha norma es inconstitucional pues, de acuerdo con el artículo 154 del texto superior, la medida estaba sometida a la regla de iniciativa gubernamental exclusiva. De tal suerte, en la medida en que no fue propuesta al Congreso de la República en el texto elaborado por los Ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho, y en atención a que durante el trámite de la ley el Gobierno nacional se abstuvo de otorgar el aval correspondiente, en los términos exigidos por la Constitución y la ley, esta corporación procederá a declarar la inexequibilidad de la norma demandada.

1. Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció una demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Leonardo Téllez Lozano contra el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022, en la que se formularon cuatro cargos de inexequibilidad. En el auto que resolvió el recurso de súplica interpuesto por el demandante contra el auto de rechazo de la demanda, la Sala Plena ordenó la admisión de un único cargo. En él se argumentó el desconocimiento de la regla de iniciativa gubernamental exclusiva, contenida en los artículos 150.7 y 154 del texto superior.

1. La violación de dicha directriz habría ocurrido debido a que el Legislador habría efectuado una reforma de la estructura de la Administración, sin que el Gobierno nacional hubiera propuesto la medida y sin que le hubiera otorgado su aval en el curso de la deliberación congresional. La reforma se habría materializado en la decisión de atribuir a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la función de encargarse del cobro coactivo de las multas impuestas en la justicia penal ordinaria. En criterio del accionante, la labor sería completamente ajena a la misión institucional de la entidad, lo que configuraría la violación de los aludidos preceptos constitucionales.

1. A fin de resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, la Sala Plena reiteró la jurisprudencia sobre la iniciativa gubernamental exclusiva. Recordó que, en cumplimiento de los artículos 150.7 y 154 de la Constitución, la expedición de leyes que implementen reformas a la estructura de la Administración se encuentran sometidas a la regla en cuestión. En consecuencia, tales modificaciones requieren la presentación de un proyecto de ley por parte del Gobierno nacional, autoridad que cuenta con una facultad privativa y exclusiva en la materia.

1. El tribunal añadió que, en cualquier caso, la jurisprudencia constitucional ha entendido que el otorgamiento del aval del Gobierno a una iniciativa congresional que introduzca modificaciones de esta naturaleza, en la medida en que exprese la aprobación del Ejecutivo, satisface la exigencia contenida en el artículo 154 superior. Dicho aval, según fue expuesto, bien puede ser expreso o tácito; además, debe ser presentado oportunamente durante el procedimiento legislativo y ha de ser otorgado por el ministro o ministros que tengan competencia respecto del tema correspondiente.

1. A continuación, el tribunal ahondó en el alcance del concepto de reforma a la estructura de la Administración. Con base en los pronunciamientos emitidos por esta corporación, reiteró

que la modificación de las funciones de las entidades que conforman la Administración nacional supone una alteración de la estructura de esta última. En tal sentido, indicó que la promulgación de leyes que efectúen esta clase de cambios está sometida a la iniciativa gubernamental exclusiva. Añadió que, al efectuar el control constitucional de este tipo de medidas, es preciso analizar la misión institucional que, previamente, la ley haya asignado a la entidad, pues únicamente se producirá la aludida reforma cuando se desconozca dicha misión y, por consiguiente, se le atribuyan tareas ajenas a su marco competencial.

1. Al analizar el cargo de inconstitucionalidad propuesto por el accionante, la Sala Plena concluyó que, efectivamente, el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022 implicó una reforma de la estructura de la Administración. Esta conclusión se basó en el análisis de la misión institucional asignada por la ley a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Al respecto, el tribunal determinó que el cobro coactivo de las multas impuestas en la justicia penal ordinaria resulta completamente ajeno a la caracterización misional que, de la entidad, hicieron la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4085 de 2011.

1. Establecida esta cuestión, la Sala Plena procedió a examinar si dicha reforma había sido aprobada dando cumplimiento a la regla de iniciativa gubernamental exclusiva. Tras analizar el debate legislativo que concluyó con la promulgación de la Ley 2197 de 2022, el tribunal observó que la medida objeto de análisis no fue contemplada en el proyecto de ley que fue radicado por los Ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho. La atribución de dicha función a la Agencia fue introducida en el segundo debate, que correspondió a la sesión realizada por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

1. En atención a que en dicha sesión estuvieron presentes los ministros del Interior y de Defensa y el viceministro de Promoción de la Justicia, la Sala Plena debió determinar si la asistencia de los funcionarios implicaba el otorgamiento de un aval tácito a la norma demandada. La eventual concesión de dicho aval con fundamento en la presencia de los ministros fue descartada debido a que sus carteras no guardan relación con el sector Justicia

y teniendo en cuenta la regulación contenida en el artículo donde se encuentra el parágrafo demandado. Por tal motivo, el análisis de esta corporación se centró en el involucramiento del viceministro, quien no se opuso a la medida y, al culminar la sesión, expresó sus agradecimientos a la plenaria de la Cámara de Representantes, por la aprobación de la iniciativa legislativa.

1. Tras analizar la jurisprudencia y las normas constitucionales y legales que regulan las competencias atribuidas a los ministros en el marco del procedimiento legislativo, la Sala Plena concluyó que la facultad de representar al Gobierno en dicho trámite recae, de manera exclusiva, en los jefes de cartera. Por tal motivo, ellos son los únicos sujetos dotados de capacidad jurídica para manifestar la voluntad del Gobierno durante las actuaciones de configuración legal que realiza el Congreso de la República. La única excepción que la jurisprudencia constitucional ha reconocido se presenta en el caso de los funcionarios que se encuentran «a cargo de la cartera»89, quienes, por hallarse en esa circunstancia, cuentan con «las calidades necesarias y suficientes para ser vocero[s] del Gobierno, pues en tal caso estaría[n] cumpliendo una función que les corresponde a los ministros»90.

1. En definitiva, en atención a que, en la aludida sesión, no estuvo presente el servidor autorizado para otorgar el aval gubernamental a la norma demandada, el tribunal concluyó que esta última es inconstitucional por haber infringido la regla de iniciativa gubernamental exclusiva, contenida en el artículo 154 del texto superior.

I. Decisión

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

RESUELVE

ÚNICO.- Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 42 de la Ley 599, modificado por el artículo sexto de la Ley 2197 de 2022, «[p]or medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones».

Comuníquese, publíquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 Escrito de demanda, folio 8.

2 Idem, folio 9.

3 Idem, folio 10.

4 Idem, folio 20.

5 No se incluyen en esta cifra el escrito presentado por el Consejo de Estado, corporación que declinó la invitación a intervenir en este proceso en atención a que la demanda requeriría «un análisis objetivo sobre el que esta corporación no tiene injerencia» (CE-Presidencia-OFI-INT-2022-2496).

6 El memorial fue suscrito por Heidy Lissette Santos Lozano, María Ximena Acosta Sánchez, María Paula Monroy Valencia y Nicanor José Salas Pedrozo.

7 Memorial presentado por el Área de Derecho Público del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, folio 3.

9 El memorial fue suscrito por la directora ejecutiva, Naslly Raquel Ramos Camacho.

10 Idem, folio 5.

11 Concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, folio 6.

12 Idem, folio 5.

13 Idem.

14 Memorando MJD-MEM23-0001227-GGD-40500, del 15 de febrero de 2023.

15 Oficio MJD-OFI23-0005059-SEG-40000, del 16 de febrero de 2023.

16 Sentencia C-350 de 2004.

17 Sentencias C-246 de 2019, C-580 de 2013 y C-727 de 2000.

18 Sentencia C-110 de 2019.

19 Sentencia C-121 de 2003.

20 Sentencia C-067 de 2018.

21 Conviene recordar que la iniciativa legislativa ha sido definida por este tribunal como la facultad de «presentar una propuesta de regulación ante el Congreso, cuyo efecto consiste en que obliga a este órgano a ocuparse de ella mediante el procedimiento de aprobación de las leyes» (Sentencia C-067 de 2018). En aplicación de la regla dispuesta en la norma en comento, el Congreso de la República únicamente puede ejercer la competencia de determinar o modificar la estructura de la Administración nacional a condición de que el Gobierno haya presentado un proyecto de ley sobre el particular.

El alcance del requisito en cuestión fue examinado en la Sentencia C-663 de 2013, providencia en la que el plenario de esta corporación declaró que «la facultad conferida por el citado numeral 7° del artículo 150 Superior al Congreso de la República, no se ejerce de manera autónoma en la medida que es necesario que el Gobierno, en virtud de lo preceptuado en el artículo 154 de la Carta Política, participe en la expedición o reforma de leyes relacionadas con la estructura de la administración nacional, por cuanto la iniciativa legislativa en esta materia es exclusiva de aquél».

22 Sentencia C-558 de 2019, C-067 de 2018, C-031 de 2017 y C-105 de 2016.

23 Sentencia C-558 de 2019.

24 En desarrollo de este precepto, el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, disposición modificada

por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, establece que «[p]ueden presentar proyectos de ley […] 2. El Gobierno [n]acional, a través de los [m]inistros del [d]espacho».

25 Las cuatro modalidades de iniciativa legislativa —popular, gubernamental, funcional y de los miembros del Congreso— han sido analizadas de manera profusa por la jurisprudencia constitucional. Por todas, ver la Sentencia C-031 de 2017.

26 Sentencia C-110 de 2019.

27 En la Sentencia C-110 de 2019, la Sala Plena reiteró que dicha «regla se cumple no solo cuando es el Gobierno quien presenta el proyecto de ley, sino también en los casos en los cuales, habiendo tenido su origen en los miembros del Congreso, es avalado por aquel».

28 Sentencia C-177 de 2007.

29 Sentencia C-370 de 2004. En el mismo sentido, sentencias C-1707 de 2000 y C-121 de 2003.

30 Sentencia C-1707 de 2000.

31 Sentencia C-866 de 2014.

32 Sentencia C-663 de 2013. Sobre esta cuestión, en la Sentencia C-866 de 2014, la Sala Plena observó que «no es necesario que [el aval] se presente por escrito o mediante fórmulas sacramentales».

33 Sentencia C-266 de 1995.

34 Sentencias C-110 de 2019 y C-663 de 2013.

35 Sentencia C-663 de 2011.

36 Sentencia C-031 de 2017.

37 La Sentencia C-110 de 2019 contiene un profuso análisis de las subreglas jurisprudenciales que se presentan enseguida.

38 En la Sentencia C-807 de 2001, este tribunal precisó que las cámaras que conforman el

Poder Legislativo «no tienen libertad para adicionar nuevas materias o contenidos, en cuanto que, sobre ello, precisamente, existe reserva de iniciativa».

39 Sentencia C-663 de 2013

40 Sentencia C-066 de 2018. En el mismo sentido, Sentencia C-031 de 2017.

41 Sentencia C-110 de 2019.

42 Sentencia C-121 de 2003.

43 Sentencia C-110 de 2019.

44 Sentencia C-031 de 2017.

45 Idem.

46 Sentencia C-066 de 2018.

47 C-510 de 2019.

48 Ver también C-031 de 2017, C-663 de 2013 y C-177 de 2007.

49 Artículo 209 superior.

51 En la Sentencia C-098 de 2013, el plenario de este tribunal argumentó que «la estructura de la [A]dministración pública no es intangible y puede reformarse ya sea a través de una readecuación de la planta física y de personal de la misma o de la fusión, escisión o supresión del organismo». En el mismo sentido, sentencias T-793 de 2001 y T-512 de 2001.

52 Sentencia C-209 de 1997.

53 Idem.

54 En la Sentencia C-889 de 2006, la Sala Plena manifestó que, para efectos de determinar si una reforma institucional conlleva la modificación de la estructura de la Administración pública del orden nacional, es preciso tener en cuenta los siguientes elementos: «(i) [L]a voluntad expresa del legislador, (ii) la naturaleza jurídica asignada, (iii) la autonomía de que

goce, (iv) el que reciba recursos públicos o privados; (v) el que se le asignen funciones públicas, así como la trascendencia de dichas funciones sobre la misión básica de la entidad; y (vi) la participación de autoridades nacionales en los órganos de dirección».

55 Sentencia C-299 de 1994.

56 Idem.

57 Sentencia C-209 de 1997.

58 Sentencia C-889 de 2006.

59 Sentencia C-1162 de 2000.

60 Sentencia C-1437 de 2000. En el mismo sentido, sentencias C-078 de 2003 y C-570 de 2004.

61 Sentencia C-067 de 2018.

62 Sentencia C-1437 de 2000.

63 Idem.

64 Sentencias C-889 de 2006, C-063 de 2002, C-663 de 2013, C-482 de 2002, C-078 de 2003 y C-987 de 2004.

65 Sentencia C-889 de 2006. Bajo esta misma argumentación, la Sala Plena ha declarado la exequibilidad de disposiciones que se limitan a reiterar la asignación de funciones que el ordenamiento ya había encomendado a una entidad. Así ocurrió en la Sentencia C-987 de 2004, donde, tras advertir dicha circunstancia, el plenario concluyó que dichas normas «no requería[n] de iniciativa gubernamental y por lo mismo en su trámite en el Congreso de la República no se violó la reserva de iniciativa prevista en el artículo 154 de la carta en consonancia con el artículo 150 numeral 7».

66 Sentencias C-063 de 2002 y C-889 de 2006.

67 Sentencia C-889 de 2006.

68 La aplicación de este precedente se reconoce, entre otras, en las sentencias C-947 de 1999, C-078 de 2003, -C-121 de 2003, C-570 de 2004 y C-110 de 2019.

69 Gacetas del Congreso 1890 y 1891, ambas de 2021.

70 Sentencia C-031 de 2017. En el mismo sentido, la Sala Plena declaró en al Sentencia C-177 de 2007 que «la vulneración de la iniciativa legislativa reservada señalada por el artículo 154 constitucional, constituye un vicio de forma sometido al término de caducidad señalado en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política -un año a partir de la publicación del acto demandado-».

71 Sobre el alcance del concepto de interés litigioso de la Nación, ver Sentencia C-030 de 2014.

72 Sentencia C-666 de 2000.

73 Sentencia T-604 de 2005.

74 Idem.

75 Sentencia C-666 de 2000.

76 Sentencia T-628 de 2008.

78 Artículo 11 de la Ley 1743 de 2014

79 Ver providencia de la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia, del 27 de febrero de 2019. Expediente AP737-2019, Radicación N°. 54743, Acta 52. https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2019/04/30/jueces-de-ejecuciones-fiscales-competencia/

80 En cuanto al trámite legislativo en el Senado, en la gaceta n.° 475, del 13 de mayo de 2022, que contiene el «[a]cta número 43 de la sesión plenaria mixta extraordinaria del día martes 21 de diciembre de 2021», consta que en dicha sesión se aprobó la iniciativa en dicha cámara. Igualmente, en la gaceta n.° 1923, del 29 de diciembre de 2021, aparece publicado el texto definitivo aprobado por el Senado, en el que se incluyó el parágrafo censurado por el demandante.

81 Tal como lo indicó el Ministerio Público, en la gaceta n.° 839, del 15 de julio de 2022, consta que, una vez el texto del proyecto de ley fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, el viceministro de Promoción de la Justicia intervino en la misma sesión, expresando, en nombre del Gobierno nacional, su agradecimiento por la aprobación de la iniciativa.

82 Sentencia C-838 de 2008, C-177 de 2007 y C-121 de 2003.

83 Sentencias C-510 de 2019, C-503 de 2001 y C-838 de 2008.

84 Sentencia C-503 de 2001.

85 Artículo 113 de la Constitución.

86 Sentencia C-582 de 1997, 2. Aspectos formales. Competencia exclusiva de los ministros en la presentación de proyectos de ley. El trámite seguido en este caso.

87 Artículo 208 de la Constitución.

88 Memorando MJD-MEM23-0001227-GGD-40500, del 15 de febrero de 2023.

89 Sentencia C-866 de 2014.

90 Idem.