

Sentencia C-092/20

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Antecedentes/FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Presupuestos constitucionales para su otorgamiento

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter excepcional y restrictivo

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal y material

LIMITES DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Jurisprudencia constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Jurisprudencia constitucional sobre competencia

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Alcance

GOBIERNO-Conformación/GOBIERNO-Presentación de proyecto de ley a través de ministros

MINISTRO-Presentación de proyectos de ley en representación del Gobierno/PROYECTO DE LEY POR MINISTRO-Presunción de presentación por el Gobierno

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud en forma expresa por el Gobierno

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad

En suma, la Corte encuentra que el Gobierno desde el principio hasta el final del trámite legislativo expresó con diferentes énfasis el interés de contar con facultades extraordinarias para reformar la Contraloría. A su vez, el Congreso de la República no solo conoció de dicho interés, sino que también deliberó sobre el mismo y confinó a determinados límites el ejercicio de las facultades (...)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente D-13344

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019.

Demandante: Diana Carolina Salamanca Munévar

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, y

cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente sentencia.

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. La ciudadana Diana Carolina Salamanca Munévar presenta demanda contra el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 que reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reestructurar la Contraloría General de la República.

2. Por medio de Auto del once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019) el Magistrado sustanciador dispuso la admisión de la demanda, decretó pruebas y comunicó del inicio del proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y a los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho. Adicionalmente, determinó que una vez recibidas y valoradas las pruebas se fijaría en lista el proceso y, simultáneamente, se correría traslado del expediente al Procurador General de la Nación.

3. Invitó también a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de Ibagué y de Caldas; a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Auditoría General de la República y a la Contraloría General de la República, para que, mediante escrito, presentaran concepto técnico especializado sobre la demanda estudiada.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

El texto del artículo demandado se transcribe a continuación:

LEY 1955 DE 2019

(Mayo 25)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Artículo 332. Reestructuración de la Contraloría General de la República. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo

Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

Parágrafo 1°. La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.

Parágrafo 2°. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República.

. LA DEMANDA

1. 1. La demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 al considerar que vulnera el artículo 150.10 superior en conjunción con los artículos 121 y 123. Argumentó que la autorización contenida en la norma acusada no fue requerida en forma expresa por el Gobierno Nacional, sino producto de una proposición presentada por algunos congresistas. Agregó que permitir que el ejecutivo reestructure al órgano de control que lo vigila, en este caso la Contraloría General de la República, se muestra como una infracción a la autonomía de dicho ente, al principio de frenos y contrapesos, así como al artículo 268 constitucional.

2. En primer lugar, indicó que el texto del proyecto de ley 311 -Cámara- y 227 de 2019 - Senado- originalmente radicado por el Ministro de Hacienda y la Directora del Departamento Nacional de Planeación no incluyó en su articulado ninguna disposición tendiente a la reestructuración del órgano de control fiscal y, por consiguiente, no existe ninguna referencia sobre su necesidad y conveniencia.

Refirió que analizado el trámite legislativo se constata que la norma acusada surgió con ocasión de una proposición presentada el 5 de marzo de 2019 por los congresistas Juan Pablo Celis, Eloy Chichi Quintero, Wilmer Carrillo y Carlos Abraham Jiménez, sin que existiera ninguna solicitud por parte del Gobierno. R

revisadas las gacetas donde se publicaron los informes de ponencia no se encontró ninguna petición expresa del Ejecutivo requiriendo el otorgamiento de facultades extraordinarias a fin de reestructurar la Contraloría General de la República.

En esa medida, no fue observada la exigencia contenida en el numeral 10 del artículo 150 superior relativa a que el Gobierno debe pedir que se le confieran tales facultades. No corresponde al Congreso por decisión propia entregar tales atribuciones constitucionales. Citó las sentencias C-504 de 2001, C-097 de 2003, C-364 de 2012 y C-261 de 2016 y afirmó que “al ver, entonces, que la iniciativa para conceder estas facultades surgió inicialmente de una proposición de cuatro congresistas (la del 5 de marzo) y, luego, una segunda proposición

(la del 18 de marzo) firmada por diez congresistas; y no por iniciativa y solicitud expresa del Gobierno nacional, se incurrió en una franca trasgresión constitucional sobre un requisito sustancial de validez de las leyes de facultades extraordinarias, razón por la cual, el artículo demandado es inexecutable desde su origen”.

Tal vulneración está directamente relacionada con la infracción de los artículos 121 y 123 de la C. Pol., que disponen que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le otorga el texto superior y la ley, y que la materialización de esas facultades debe hacerse en consonancia con lo dispuesto allí y en el reglamento. Al conceder al presidente unas facultades que él no había requerido, el Congreso ejerció sus funciones en contravención del artículo 150.10 superior.

3. Expuso que los artículos 267 y 268 constitucionales disponen la autonomía presupuestal y administrativa de la Contraloría, así como la iniciativa legislativa de ese órgano en materia de organización y funcionamiento interno. Indicó que “la Contraloría General de la República es una entidad dotada de autonomía administrativa y presupuestal, lo cual es un presupuesto democrático del ejercicio del control fiscal, el cual se ejerce sobre la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación -entre ellas toda la Rama Ejecutiva del poder público, incluyendo, por tanto, las entidades que integran el Gobierno nacional-; de modo que queda negada tal autonomía si la Contraloría General de la República es reestructurada por la vía de las facultades extraordinarias sin contar con una iniciativa que, precisamente para garantizar dicha autonomía, debe provenir del Contralor General de la República según el numeral 9º del artículo 268 de la Constitución”.

Apuntó que “de ninguna manera pudiera considerarse autónoma una entidad cuya estructura pueda ser determinada externamente por los sujetos que aquella vigila, pues ésta vía podría emplearse como expediente fácil para restringir los ámbitos, las posibilidades y las capacidades institucionales para el ejercicio del control fiscal independiente”. Al respecto, se refirió a la Declaración de Lima de 1977 sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, adoptada por el IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) -de la cual hace parte Colombia-, cuyo apartado II, en los artículos 5, 6 y 7 establece que “las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores”.

Destacó que la norma acusada afecta los cimientos del control fiscal en términos de autonomía e independencia respecto de las autoridades controladas, en especial del Gobierno cuyas entidades integran un grupo mayoritario de los órganos vigilados. En tal sentido “un control autónomo implica la necesidad de que el órgano controlante pueda definir, por sí mismo, su estructura, y si es necesario contar con decisiones del Legislativo o del Gobierno, tales decisiones deben contar con la iniciativa y la participación oficial de la Entidad Fiscalizadora Superior, lo cual es reconocido por nuestra Constitución al atribuir al Contralor General de la República la facultad de presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General”.

De conformidad con lo expuesto, la reestructuración de la Contraloría General no se puede adelantar por parte del Gobierno Nacional mediante el ejercicio de facultades

extraordinarias, máxime cuando en el trámite legislativo no se presentaron las razones de necesidad o conveniencia pública que aconsejan su otorgamiento, ni ello guarda conexidad con los fines ni el objeto del Plan Nacional de Desarrollo.

. PRÁCTICA DE PRUEBAS

4. Teniendo en cuenta el contenido de la acusación, el Magistrado Sustanciador estimó procedente decretar la práctica de varias pruebas relacionadas con el trámite legislativo y, en particular, con lo relativo a la existencia de (i) solicitudes por parte del Gobierno de las facultades extraordinarias previstas en la disposición acusada o (ii) manifestaciones de aval del Gobierno respecto de la proposición que dio lugar al artículo 332. Entre los documentos aportados se encuentran (a) comunicación de fecha 19 de julio de 2019 suscrita por la Directora General del Departamento Nacional de Planeación; (b) comunicación de fecha 23 de julio de 2019 suscrita por la Ministra del Interior; (c) comunicación de fecha 22 de julio de 2019 suscrita por el Secretario General del Senado de la República; (d) comunicación de fecha 13 de agosto de 2019 suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes; y (e) comunicación de fecha 16 de agosto de 2019 suscrita por la Secretaria General de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

. INTERVENCIONES

1. 1. La ciudadana Carmen Sierra Castro solicitó declarar inexecutable la norma acusada por tres razones. Primero, el Gobierno Nacional no presentó los motivos de conveniencia o necesidad a fin de justificar el otorgamiento de las facultades extraordinarias. Segundo, en el caso de proyectos de ley que otorgan facultades extraordinarias no procede la aplicación de la figura de la coadyuvancia que se encuentra prevista en el artículo 142 de la Ley 5 de 1992. Tercero, no es posible que apoyándose en facultades extraordinarias el Gobierno Nacional reestructure el organismo que tiene a cargo la función de vigilarlo fiscalmente.

2. El representante del Departamento Nacional de Planeación solicitó que la disposición sea declarada constitucional. El proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional incluía el artículo 181 en el que se otorgaban facultades extraordinarias para el fortalecimiento de la equidad, el emprendimiento y la legalidad desde la modernización de la administración pública. En la exposición de motivos fue presentada la justificación de las facultades extraordinarias.

En la sesión del 14 de marzo de 2019, durante el curso de aprobación del proyecto y con la presencia del director del Departamento Administrativo de la Función Pública fue discutido el alcance del artículo 181 relativo a las facultades extraordinarias. Los voceros de diferentes partidos indicaron que votarían negativamente tal artículo dado que se trasladaban de manera amplia las facultades legislativas. Por ello, el Viceministro de Hacienda intervino para justificar la importancia de esa disposición indicando que el Contralor había solicitado facultades para mejorar la Contraloría.

De esta forma, el 19 de marzo tuvo lugar un debate en el que se planteaba la necesidad de introducir los ajustes necesarios para enunciar de manera expresa las entidades respecto de las cuales se ejercerían las facultades extraordinarias. Posteriormente y con fundamento en los acuerdos conseguidos se propuso la eliminación del artículo 181 del proyecto a efectos de

reemplazarlo por cinco artículos entre los que se encontraba el 297 que se refería a la reestructuración jerárquica y funcional de la Contraloría. Tal artículo fue aprobado como artículo 332 de la ley.

Adicionalmente, en las Bases del Plan -Pacto por la Legalidad- se señala que la Presidencia de la República lideraría el proceso dirigido a reestructurar el modelo de control fiscal nacional y territorial en coordinación con diferentes entidades y con el fin de garantizar la preparación en el carácter preventivo y de advertencia.

Se cumplieron las condiciones previstas en el artículo 150.10 de la Constitución en tanto las facultades fueron solicitadas desde el inicio del debate legislativo. Las modificaciones que tuvieron lugar en el curso del proceso legislativo corresponden al ejercicio de una competencia del Congreso de la República. En esa dirección si se introducen “modificaciones a propuestas realizadas por el Gobierno Nacional, no puede entenderse que el resultado final es inconstitucional al no haberse aprobado de manera exacta la propuesta inicialmente presentada por el Gobierno Nacional”.

La disposición demandada no vulnera los artículos 267 y 268 de la Constitución. Si el legislador es titular de la facultad de determinar la estructura de la administración nacional incluyendo la relativa a la Contraloría General es posible que mediante facultades extraordinarias, se atribuya tal tarea al Presidente. Esta conclusión encuentra apoyo en lo dispuesto en la sentencia C-401 de 2001.

3. El representante de la Contraloría General de la República solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición demandada. Se encuentran plenamente soportados los motivos de necesidad y conveniencia de las facultades extraordinarias. En la sentencia C-503 de 2001 este Tribunal señaló que no era indispensable hacer explícitos los motivos genéricos para el otorgamiento de estas facultades. Tales motivos se integran al fuero del Congreso de la República y, el principio democrático impide afectar su capacidad de apreciar esta materia. Cuando el Congreso otorga las facultades ello ha de considerarse “como la consecuencia de que se halló mérito para ello, recordando que la Corte Constitucional ha sostenido que el mérito de las facultades conferidas al Presidente de la República, en virtud del margen de apreciación y discrecionalidad del legislador, debe presumirse, salvo que se demuestre que actuó de manera caprichosa y arbitraria”. Resaltó que el Gobierno Nacional, desde la presentación del proyecto, justificó las razones que motivaban la solicitud de las facultades extraordinarias.

Entre los pactos estructurales contenidos en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra el denominado “Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y democracia”. Se presenta la línea de acción denominada “Alianza contra la corrupción: tolerancia cero a los corruptos”. Se incluye un diagnóstico sobre el particular y luego, a partir de la página 113 de las Bases Generales del Plan, se indica que a la Presidencia le corresponde liderar el proceso de reestructuración del modelo de control fiscal nacional y territorial. Tal circunstancia evidencia que las razones de conveniencia y necesidad para la solicitud de facultades extraordinarias se encuentra en las Bases del Plan.

En el curso de los debates en el Congreso se evidencia la justificación de las disposiciones

tendientes al otorgamiento de las facultades extraordinarias. Ello se desprende, por ejemplo, del contenido de la Gaceta del Congreso No. 33 de 2019. En particular, indicó que entre los fines se encuentran “la necesidad de promover la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, fortalecer las instituciones y elevar la profesionalización”. Igualmente, según lo discutido para la ponencia en primer debate, el Viceministro de Hacienda y Crédito Público indicó a los congresistas la solicitud formulada por el Contralor respecto de las facultades para mejorar el organismo de control. En suma “se colige que la discusión al interior del Congreso acerca de las facultades extraordinarias finalmente conferidas por el artículo 332 demandado se posibilitó por haber sido un tema que sí fue efectivamente incorporado en las Bases y en el texto inicial del Plan Nacional de Desarrollo radicado por el Gobierno Nacional, e incluido tanto en la exposición de motivos como en la alusión permanente que hiciera el Gobierno Nacional (...)”.

El cargo formulado no puede prosperar debido a que desconoce el trámite que tuvo lugar en el Congreso de la República. Dicho trámite permite dar por probado no solo que las facultades fueron debidamente solicitadas, sino que se apoyaron en la necesidad y conveniencia de la reestructuración. El debate que tuvo lugar en el Congreso evidencia que las facultades conferidas se originaron no en las proposiciones referidas en la demanda, sino en la determinación del Congreso de la República. Precisó que la solicitud del Gobierno Nacional “no suprime la libertad del legislador de presentar proposiciones en el marco del trámite legislativo” de modo que es inocua la acusación en tanto no se analizó la totalidad de antecedentes relevantes. Advirtió que de acuerdo con la sentencia C-119 de 1996 es necesario presumir que si el Congreso aprobó las facultades extraordinarias obedeció a que encontró mérito suficiente para ello.

El otorgamiento de las facultades extraordinarias en este caso no contraviene lo dispuesto en los artículos 267 y 268 de la Constitución. En efecto, la delegación realizada por el Congreso tiene naturaleza legislativa y, en esa medida, no puede entenderse como una afectación de la independencia y autonomía de la Contraloría General de la República. Así se desprende de las sentencias C-078 de 1999, C-401 de 2001 y C-172 de 2017.

4. En escrito separado la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República manifestó que la disposición es constitucional. Existen razones de conveniencia y oportunidad para la modificación de la estructura funcional y jerárquica. El Gobierno Nacional estableció con precisión aquellas dependencias que debían ser intervenidas de manera inmediata a efectos de enfrentar las dificultades relacionadas con su capacidad institucional para monitorear a todos los sujetos de control.

Es necesario considerar, en este contexto, la complejidad del seguimiento a la ejecución de los recursos del presupuesto, del sistema general de participaciones y los asignados al post conflicto, así como los retos vinculados al control fiscal participativo. En este sentido, se ha previsto la creación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata a efectos de optimizar el uso y gestión inteligente de la información que se encuentra disponible. Por ello, “es absolutamente oportuno y conveniente adelantar el proceso de rediseño institucional de la Contraloría General de la República, que no ha sido modificada desde el año 2000 (...)”.

Teniendo en cuenta los antecedentes de conformación y organización de la Contraloría, la reforma que se pretende introducir tiene por objeto “especializar el ejercicio de la vigilancia fiscal” para varias de las contralorías delegadas. Igualmente se ha previsto el fortalecimiento de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.

En atención a lo expuesto, la Contraloría ha identificado diferentes necesidades que evidencian la oportunidad de la modificación. La cuantía de los recursos que deben ser objeto de control, así como la complejidad para su desarrollo exige mejorar entonces la capacidad institucional de la Contraloría. Debe entonces establecerse “una correlación entre las dependencias y el modelo de operación por procesos, en función del objeto misional y el desarrollo de las funciones y competencias esenciales otorgadas a la CGR (...)”.

5. La Universidad Externado solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

En las sentencias C-504 de 2001, C-634 de 2012 y C-261 de 2016 la Corte ha precisado las condiciones que limitan el otorgamiento de las facultades extraordinarias. En el caso del artículo 332 demandado se identifican tres vicios. En primer lugar, las facultades extraordinarias no fueron solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional, sin que sea posible que el Congreso las atribuya por iniciativa propia o pretenda inferirlas de declaraciones vagas del Gobierno. Se trata en este caso de una condición cuyo cumplimiento es exigible en atención al carácter restrictivo de las facultades. Dado que la solicitud del Gobierno no tuvo lugar, el Congreso ejerció una competencia que no le corresponde puesto que se encuentra atribuida única y exclusivamente al Presidente de la República vulnerándose entonces los artículos 150.10, 121 y 123 de la Constitución.

Se constata además un incumplimiento formal del requerimiento de justificación de la necesidad o conveniencia de la solicitud. Sobre esta exigencia, a cargo del ejecutivo, la Corte se ha pronunciado en las sentencias C-504 de 2001, C-1493 de 2000 y C-119 de 1996. En este caso no fueron expuestas tales razones y, en consecuencia, el artículo 332 es incompatible con la Constitución.

Teniendo en cuenta que la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo requiere para su aprobación mayorías simples y el otorgamiento de facultades extraordinarias impone una mayoría absoluta en el Congreso, la Corte debe valorar “la posible configuración de este vicio”. Se trataría, de haber ocurrido, de la violación del artículo 150.10 de la Constitución.

La disposición acusada desconoce también el principio de unidad de materia. En efecto, el artículo impugnado “no tiene como finalidad la planificación ni mucho menos la priorización y eficiencia en la ejecución del presupuesto público durante los próximos cuatro años, sino la reestructuración y elección de ciertos cargos públicos del órgano de control, modificaciones que no están inescindiblemente ligados al objeto de la ley ni a los planes propuestos dentro de la misma”.

6. La representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte declarar inexecutable la disposición. A pesar de que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que es posible el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República a fin de llevar a cabo la reestructuración administrativa de diferentes órganos del Estado,

incluyendo los de control, en este caso no se evidencia el cumplimiento de los estándares previstos en el artículo 150.10 de la Constitución que han sido explicados en las sentencias C-219 de 2015 y C-172 de 2017.

En particular es necesario verificar (i) que exista la solicitud expresa del Gobierno Nacional siendo improcedente la iniciativa congresional y (ii) que existan razones de necesidad o conveniencia que puedan justificar la solicitud. Valorada la información disponible sobre el trámite legislativo se concluye que el artículo 332 “provino de una iniciativa singular de carácter estrictamente legislativo o congresional y no del ejecutivo”. Lo ocurrido desconoce las reglas relativas a la obligación de que la petición tenga iniciativa en el ejecutivo y, adicionalmente, que exista una justificación de la necesidad o conveniencia para su otorgamiento. En consecuencia, la disposición demandada es inconstitucional.

. PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. 1. El Procurador General de la Nación, en ejercicio de la potestad establecida en el artículo 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindió concepto en el presente asunto, y solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición demandada.

2. En su concepto, la Corte debe establecer si el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, de una parte, (i) desconoce el artículo 150.10 de la Constitución conforme al cual las facultades extraordinarias deberán ser solicitadas por el Gobierno Nacional y, de otra, (ii) vulnera los artículos 121 y 123 de la Constitución que prohíbe a las autoridades el ejercicio de funciones distintas a las atribuidas en la Carta y la ley, así como la autonomía de la Contraloría General de la República.

3. Para la Procuraduría el Gobierno sí solicitó las facultades extraordinarias desde la exposición de motivos, justificando su necesidad y conveniencia. Dicha solicitud se refleja en el contenido del artículo 181 del proyecto de ley. Tales facultades “se solicitaron en general para efectos de modernizar la ‘administración pública’ con el fin de adecuarla a los propósitos del PND, de conformidad con el artículo 181 del proyecto”. Igualmente, “en la exposición de motivos se hizo una referencia genérica al concepto de ‘administración’ de cara a justificar la necesidad de las facultades”.

La expresión “administración pública” empleada por el Gobierno guarda correspondencia con un concepto objetivo referido al “contenido material de las funciones que ejercen los órganos que componen este concepto”. Conforme a lo anterior “no se refiere específicamente a los órganos que componen una determinada Rama del Poder Público, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución”. Ello guarda correspondencia con lo dicho por la Sala de Consulta y Servicio Civil al definir la expresión “Administración Pública” y es coincidente con la definición que al respecto se desprende del artículo 39 de la Ley 489 de 1998. Teniendo en cuenta lo anterior “está acreditado que el Gobierno solicitó facultades amplias para efectos de reestructurar la administración pública, lo que razonablemente incluye a la Contraloría General de la República, que si bien no integra la Rama Ejecutiva del Poder Público, sí integra la administración pública nacional, pues sus funciones son materialmente administrativas”.

4. Ahora bien, en el curso de trámite legislativo se introdujeron modificaciones a las facultades que solicitó el Gobierno. La lectura de las bases del Plan Nacional de Desarrollo

permite identificar su interés de reformar y reestructurar el modelo de control fiscal. Se encuentra probado, además, que las comisiones correspondientes de la Cámara y del Senado debatieron las diferentes propuestas de los congresistas así como las intervenciones del Gobierno, tal y como se pone de presente en las Gacetas del Congreso 135 y 136 de 2019 y, en particular, las sesiones que tuvieron lugar los días 14 y 19 de marzo de 2019. En adición a ello se encuentra acreditado que se dispuso reemplazar para el informe de ponencia el contenido original del artículo 181 del proyecto de ley y, en dicho informe, se alude al “pliego de modificaciones” de esa disposición a partir de los “artículos nuevos presentados por el Gobierno Nacional ante los coordinadores y ponentes del proyecto de ley y a través de proposiciones”.

5. De conformidad con la sentencia C-807 de 2001 el Congreso se encuentra habilitado para introducir reformas a las facultades extraordinarias solicitadas bajo la condición de que no se trate de una materia nueva a las solicitadas por el Gobierno. En el curso del trámite legislativo el Gobierno reiteró la solicitud de facultades extraordinarias, presentado “los artículos nuevos ante los coordinadores y ponentes del proyecto de ley para que se concedieran las facultades para reestructurar la Contraloría General de la República”

6. El segundo de los cargos tampoco puede prosperar debido a que entre las restricciones constitucionales para conferir facultades extraordinarias “no se encuentra alguna relativa a la reestructuración de órganos autónomos como la Contraloría General”. De hecho y en contravía de lo afirmado por el demandante, la estructura de la Contraloría se encuentra contenida en el Decreto Ley 267 de 2000.

. CONSIDERACIONES

Competencia

1. 1. La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Problemas jurídicos y método de la decisión

2. Teniendo en cuenta los cargos formulados, son dos los problemas constitucionales que debe resolver este Tribunal. El primero se relaciona con la posible configuración de un vicio de procedimiento en el trámite de aprobación de la disposición impugnada. El segundo se funda en el eventual desconocimiento de la garantía institucional de autonomía de la Contraloría General de la República. Pueden formularse en los siguientes términos:

¿Durante el trámite de aprobación del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para adoptar normas dirigidas a la reestructuración de la Contraloría General de la República, se vulneró el mandato constitucional previsto en el artículo 150.10 de la Constitución según el cual las facultades extraordinarias deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno?

¿Conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para la reestructuración de la Contraloría General vulnera (i) el artículo 267 de la Constitución que la define como una

entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal o (ii) el artículo 268 que atribuye al Contralor General la competencia para presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General?

3. Con la finalidad de resolver tales cuestiones la Corte recapitulará algunas de las reglas que rigen el control constitucional de las normas legales que otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República en virtud de lo establecido en el artículo 150.10 de la Constitución. Con fundamento en tales consideraciones y previo recuento de los antecedentes legislativos relevantes en el proceso de aprobación de la disposición demandada, establecerá si el modo en que se produjo implicó una infracción de la regla según la cual el Congreso únicamente puede otorgar facultades extraordinarias cuando ellas han sido solicitadas expresamente por el Gobierno -art. 150.10-. Una vez agotado tal análisis, determinará si el otorgamiento de facultades extraordinarias para reestructurar la Contraloría General de la República desconoce su autonomía -art. 267- o la iniciativa legislativa asignada al Contralor General -art. 268-.

Régimen constitucional de las facultades extraordinarias

4. La Constitución ha establecido diferentes regímenes que habilitan al Presidente de la República para adoptar normas con fuerza de ley. En esa dirección, es posible identificar facultades extraordinarias (i) conferidas directamente por el constituyente de 1991 o por el Congreso de la República en ejercicio del poder de reforma constitucional; (ii) por el Congreso de la República mediante la expedición de una ley habilitante en las condiciones previstas en el artículo 150.10 y (iii) resultado de la auto-habilitación del Presidente de la República cuando es declarado alguno de los estados de excepción previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta.

5. Para delimitar el régimen constitucional de las facultades extraordinarias resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, la Corte destacó -desde sus primeras providencias- que los efectos negativos que tuvo tal figura en vigencia del régimen anterior explica “las fórmulas restrictivas adoptadas por la Carta de 1991, en su artículo 150-10,” que de ese modo constituyeron “una respuesta legítima y adecuada al desbordamiento de las facultades extraordinarias que se produjo en forma tan notable y fecunda bajo el régimen de la anterior normatividad constitucional”.

6. Con esa premisa estableció que la validez de su otorgamiento depende del cumplimiento de varias condiciones: (i) que exista una solicitud expresa por parte del Gobierno Nacional; (ii) que se acredite la necesidad o conveniencia pública de las facultades; (iii) que su aprobación se produzca por la mayoría absoluta del Congreso; (iv) que las facultades sean precisas y conferidas por un término máximo de seis meses; y (v) que no se refieran a materias cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República.

7. El control constitucional del cumplimiento de tales requisitos debe llevarse siempre a cabo teniendo en cuenta los objetivos que explican el complejo diseño constitucional en esta materia. Entre los propósitos de ese régimen se encuentran el fortalecimiento del Congreso y el principio de separación de poderes; la afirmación y ampliación del principio democrático; y la expansión del principio de reserva de ley.

8. Las reglas que la Constitución prevé en el artículo 150.10, así como los fines que les confieren sentido, han encontrado reflejo en un estándar constitucional conforme al cual dado que las facultades extraordinarias constituyen un instrumento excepcional su escrutinio debe llevarse a cabo con especial cuidado. Tal naturaleza se concreta en diversas reglas que se proyectan no solo en el proceso de aprobación de la ley habilitante por parte del Congreso, sino también en el ejercicio de las facultades por parte del Presidente de la República. Para el efecto la Corte ha precisado que el parámetro de control constitucional de las leyes habilitantes, así como de los decretos leyes que con fundamento en aquellas se expiden, se encuentra conformado por el texto de la Constitución y en los casos expresamente señalados por “las [disposiciones] reglamentarias igualmente generales previstas con el fin de regular el debido trámite de los proyectos de ley”.

9. En lo que se refiere al Congreso de la República el carácter excepcional de las facultades extraordinarias puede identificarse en varios criterios aplicables al momento de adelantar el control de constitucionalidad de las leyes que las otorgan. En ese sentido la Corte ha definido (i) que el término para su ejercicio establecido en leyes habilitantes expedidas al amparo del régimen constitucional anterior no podía superar, en vigencia de la Constitución actual, un término mayor a seis (6) meses de modo que el exceso debería considerarse extinto. Ha indicado también (ii) que la delegación legislativa debe ser atribuida de manera precisa, lo que implica claridad y nitidez en lo relativo a la materia cuya regulación se delega. Para la Corte ello evita “posibles abusos o excesos en su ejercicio y, por ende, crear inseguridad jurídica, pues si el Congreso no fija límites al concederlas éstas pueden ser utilizadas en forma arbitraria y desbordada, lo que como ya se ha anotado, repercute dañinamente en las normas así adoptadas”.

10. Es relevante destacar que con el objetivo de asignar al legislador la competencia para la expedición de las normas más significativas por su contenido y estatus, la Constitución identificó un grupo específico de materias que no pueden ser objeto de legislación delegada y, en ese sentido, respecto de ellas existe una reserva estricta de ley. En ese contexto y sin perjuicio de las restricciones relativas a normas orgánicas y estatutarias, la Corte ha delimitado de manera cuidadosa el alcance de tal restricción en materia de códigos, estatutos, normas marco y tributarias.

El nivel de precisión con el que fue definida tal restricción impide, a su vez, extender la prohibición de la legislación delegada a otras materias no expresamente previstas por la Carta. Esta perspectiva guarda correspondencia con el hecho de que a pesar de que el régimen de facultades extraordinarias plantea algunas tensiones con el principio democrático y la separación de poderes, ese tipo de legislación puede articularse con las ideas centrales del constitucionalismo contemporáneo. En esa dirección, la jurisprudencia ha señalado, en consideraciones que este Tribunal ahora reitera, que lo que tiene mayor relevancia para la separación de poderes consiste en “(...) determinar las condiciones en las cuales la delegación legislativa resulta compatible con el principio de separación, condiciones que, en general, están referidas a aspectos tales como la precisa delimitación de la materia delegada, el carácter temporal de la delegación, la mutabilidad de la legislación delegada por el legislador ordinario, los controles de constitucionalidad o, eventualmente, la ratificación o la convalidación de la legislación delegada por el legislador ordinario”.

11. Desde la perspectiva del Presidente de la República o, en su caso, del ministro delegatario, la jurisprudencia ha definido (i) que el ejercicio de las facultades extraordinarias se sujeta a los límites temporales y materiales previstos en la ley habilitante; (ii) que no es aceptable el reconocimiento de facultades implícitas, encontrándose proscritas las interpretaciones analógicas o extensivas de la habilitación y (iii) que el ejercicio de facultades extraordinarias en vigencia de la Constitución de 1991, aunque hubieran sido concedidas antes de su expedición, no pueden materializarse respecto de materias prohibidas por el actual artículo 150.10. Igualmente, ha sostenido (iv) que el Congreso puede imponer requisitos adicionales para el ejercicio de las facultades, entre los que se encuentran, por ejemplo, el deber de escuchar previamente una comisión parlamentaria. Ha sostenido también (v) que se encuentra prohibido el ejercicio de las facultades en más de una oportunidad durante el mismo período para el que fueron concedidas. Finalmente, ha indicado (vi) que el Presidente de la República no puede ampliar temporalmente sus facultades extraordinarias en el decreto por medio del cual las materializa y, en esa misma dirección, que “tampoco podría el Gobierno ejercer las facultades extraordinarias para ampliar el término o la competencia extraordinarias que le fueron conferidas”.

12. En adición a ello, la Corte ha precisado, por ejemplo, (i) el tipo de defecto que se configura en aquellos casos en los cuales el Presidente excede las facultades delegadas, indicando que se trata de un vicio material de competencia no sometido al término de caducidad previsto en el artículo 242 de la Carta. También ha considerado (ii) que la competencia para la expedición de un decreto ley dictado en vigencia de la Constitución anterior debe juzgarse de conformidad con las normas vigentes al momento en que ello ocurrió. Asimismo (iii) ha reconocido la posibilidad de ejercer un control de oficio de los decretos leyes en lo relativo al exceso en el ejercicio de las competencias. También, la Corte ha valorado (iv) la procedencia de la integración de la unidad normativa de una ley habilitante cuando al examinar el decreto del Presidente se encuentran posibles defectos en ella, acogiendo una tesis negativa. Ha advertido también (v) que las leyes de facultades no pierden vigencia por el hecho de que desaparezca su objeto y que el alcance del principio de unidad de materia es diferenciado según el tipo de legislación a la que estén integradas las normas habilitantes.

13. En conclusión, este Tribunal ha fijado las reglas básicas que se adscriben al régimen constitucional de facultades extraordinarias delimitando su alcance respecto del Congreso al otorgarlas, el Presidente de la República al ejercerlas y la Corte Constitucional al controlarlas. Se trata de un diseño que plantea tensiones y, por ello, demanda en cada caso un esfuerzo por asegurar la armonización de los intereses constitucionales en juego.

14. En la presente oportunidad el demandante afirma la infracción del artículo 150.10 debido a que en el trámite de aprobación de la norma que otorga facultades extraordinarias para reestructurar la Contraloría General de la República no se satisfizo el requisito que impone al Gobierno Nacional la carga de solicitarlas expresamente. Por ello la Corte se referirá de manera específica a tal exigencia.

El alcance constitucional de la “solicitud expresa” por parte del Gobierno Nacional

15. El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución prescribe que las facultades

extraordinarias deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional. Esta regla implica, en particular, un límite a la actuación del Congreso. En consecuencia, a fin de emprender el examen de constitucionalidad, debe la Corte precisar (i) el significado de la expresión Gobierno Nacional a efectos de establecer el origen que debe tener la solicitud y (ii) las condiciones que la petición al Congreso debe satisfacer.

Advierte la Corte que estas condiciones revisten una particular importancia dado que, como lo ha indicado la Corte “[e]sta fue una de las limitaciones que se adicionaron en la Constitución de 1991 y su alcance es el de impedir que, como había venido ocurriendo, el Congreso, por propia iniciativa, decidiera trasladar al Ejecutivo su competencia legislativa, despojándose de la responsabilidad que conforme a la Constitución le corresponde en el estudio y en la decisión de los asuntos que deban regularse por la ley”. Tal requerimiento impone una restricción a la competencia del Congreso dado que no puede actuar sin la iniciativa del Gobierno y, naturalmente, mucho menos en su contra.

i. (i) El alcance constitucional del término “Gobierno Nacional”

16. La jurisprudencia de este Tribunal ha explicado que “a pesar de que el artículo 115 de la Constitución señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y que el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el artículo 200 de la misma obra dispone que ‘Corresponde 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...’ (...)”. Conforme a ello la “atribución del Gobierno de presentar proyectos de ley a través de sus ministros, igualmente aparece corroborada por el inciso 2º del artículo 208 del mismo estatuto superior”. De acuerdo con tal circunstancia este Tribunal indicó que “[l]a competencia que conforme a los artículos 200 y 208 tienen los Ministros del despacho” implica “la capacidad jurídica de presentarlos en representación del Gobierno”.

17. La solicitud expresa del Gobierno se encuentra limitada en dos sentidos. De una parte, no implica “que los ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley, en la medida en que sólo pueden hacerlo en representación del Gobierno” lo que “se presume por el solo hecho de haber sido presentado un proyecto de ley por un ministro del despacho” pudiendo “ser desvirtuada por el Presidente de la República cuando exprese que el ministro actuó sin su previa autorización”. De otra parte, el ministro respectivo debe actuar al amparo de sus competencias de modo que no podría ocurrir, por ejemplo, que “el Ministro de Comercio Exterior presente un proyecto de ley de facultades cuyo objeto central fuese la regulación de la educación pública primaria”.

(i) La naturaleza “expresa” de la solicitud de facultades extraordinarias

18. El carácter excepcional de las facultades extraordinarias encuentra reflejo en un requerimiento particular que impone al Gobierno Nacional que la solicitud sea expresa. Ha considerado este Tribunal que dicho requerimiento demanda que la solicitud al Congreso sea unívoca, de manera que no existan dudas acerca del propósito gubernamental de obtener dichas facultades.

19. Sobre la oportunidad para la solicitud de las facultades, la jurisprudencia constitucional ha encontrado satisfecho este requerimiento (i) cuando en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno se hace referencia particular a las facultades extraordinarias y en el cuerpo normativo que lo compone se ha incluido una disposición específica al respecto. Igualmente, ha sostenido que (ii) es posible que en el curso del debate parlamentario se incluyan facultades extraordinarias bajo la condición de que se cumplan los demás requerimientos constitucionales. Ha dicho entonces “que no existe violación de la Constitución por el solo hecho de que las facultades extraordinarias cuyo contenido es objeto de la presente demanda hayan sido adicionadas durante el curso del debate parlamentario”. En esa dirección señaló la Sala Plena “que la exigencia del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución en el sentido de que las facultades extraordinarias deben ser solicitadas por el Gobierno, no limita de manera absoluta la facultad del Congreso para hacer modificaciones, adiciones o supresiones sobre el proyecto, pero si le impone algunas restricciones sobre la materia”. Sin embargo, ha precisado que “cuando en el curso del debate surjan modificaciones a un proyecto de ley de facultades que impliquen la adición de nuevos contenidos a los inicialmente previstos en la iniciativa gubernamental, dichas materias, por virtud de lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10º de la Constitución Política, deben haber sido adicionadas por solicitud del propio Gobierno, con la correspondiente expresión de los motivos”.

20. Procede la Corte a examinar la constitucionalidad de la disposición demandada. Para el efecto, describirá los antecedentes de su aprobación y, seguidamente, analizará la constitucionalidad a partir de los criterios que han sido establecidos.

Síntesis de los antecedentes legislativos relevantes en el proceso de aprobación del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019

PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD

CAPÍTULO XXX

Facultades extraordinarias

Artículo 181

Artículo 182

Artículo 181. Facultades extraordinarias para el fortalecimiento de la equidad, el emprendimiento y la legalidad desde la modernización de la administración pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Crear entidades u organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, del sector central o descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica.

b) Modificar la adscripción, la naturaleza jurídica y los demás elementos de la estructura orgánica de los organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama

ejecutiva del orden nacional.

c) Reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

d) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley.

e) Crear, fusionar o modificar Consejos, Comités y demás instancias de coordinación que requieran norma con fuerza de Ley.

f) Simplificar o suprimir trámites innecesarios de las entidades del Estado Colombiano.

g) Crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, en razón del ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el presente artículo, así como señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos sin crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

Parágrafo 1º. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para modificar la estructura de la Administración Pública Nacional serán ejercidas con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, racionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública, fortalecer la institucionalidad para responder a las necesidades en materia de equidad, emprendimiento y legalidad, todo ello con el objeto de lograr una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

Parágrafo 2º. Esta ley garantiza la protección integral de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades del Estado reestructuradas.

Parágrafo 3º. De conformidad con el artículo 62 de la Ley 5º de 1992, créase una Comisión Especial integrada por dos (2) Representantes y dos (2) Senadores de cada una de las Comisiones Terceras, Cuartas y Quintas Constitucionales del Congreso de la República, la cual estará encargada de ejercer control político con el fin de realizar el seguimiento a las facultades conferidas.

En el ejercicio de sus funciones, la comisión podrá solicitar informes, presentar peticiones, recomendaciones que tengan por objeto el fortalecimiento de la administración pública para dar cumplimiento a las bases del plan de desarrollo en materia de equidad, emprendimiento y legalidad. Tales funciones se ejercerán durante el término de vigencia de las facultades extraordinarias.

Artículo 182. Facultades extraordinarias para la modificación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del sistema general de participaciones. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, en

concordancia con el artículo 356 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para modificar la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones contenida en el Decreto Ley 028 de 2008.

22. En la exposición de motivos del proyecto de ley, fue presentada la justificación de las facultades extraordinarias en los términos que se indican a continuación:

PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD

Exposición de motivos

El proyecto de ley está conformado por 183 artículos, de los cuales, los artículos 33, 35, 36, 50, 51, 52, 64, 127, 128 y 183 corresponden disposiciones de rango orgánico que deben ser discutidos y votados según las reglas especiales que contempla la Constitución Política y la Ley Orgánica. También contiene disposiciones tendientes a otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para:

a) Crear entidades u organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, del sector central o descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica;

b) Modificar la adscripción, vinculación, la naturaleza jurídica y los demás elementos de la estructura orgánica de los organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional;

c) Reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional;

d) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley;

e) Crear, fusionar o modificar Consejos, Comités y demás instancias de coordinación que requieran norma con fuerza de Ley;

f) Simplificar o suprimir trámites innecesarios de las entidades del Estado colombiano;

g) Modificar la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones contenida en el Decreto-ley 028 de 2008.

Estas facultades se solicitan con el propósito de promover la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos y hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración para el cumplimiento de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para la equidad, el emprendimiento y la legalidad.

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo consagra como uno de sus Pactos transversales, el de

Gestión Pública Efectiva que reconoce la importancia de contar con instituciones modernas y capaces de promover el desarrollo económico y social. En tal sentido, cobra importancia la adopción de estrategias transversales para el diseño de instrumentos técnicos y normativos que den paso al logro de los objetivos específicos propuestos en esta materia.

En esa ruta se plantean como objetivos: i) evaluar la arquitectura institucional para ajustar misiones, roles y competencias que faciliten el funcionamiento eficiente del Estado en los diferentes niveles; ii) diseñar esquemas de gestión pública para promover el mejoramiento en el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia; iii) elevar la profesionalización del Estado; y, iv) promover gestión del conocimiento en materias propias de la gestión pública.

La identificación de los objetivos antes referidos tiene como sustento técnico el mapa actual de la funcionalidad estatal (...) ya diagnosticado.

23. El informe de ponencia para primer debate en las Comisiones Tercera y Cuarta Conjuntas del Congreso de la República al Proyecto de Ley, indicó que con el fin de decantar los artículos que serían incluidos en dicho informe antes de ser sometidos a primer debate se conformaron subcomisiones denominadas “Legalidad”, “Equidad”, “Emprendimiento” y “Económica”. Al definir la integración de dichas comisiones se mencionó la importancia de la participación de los ministros correspondientes indicando -según relata el mencionado informe- que las reuniones tendrían lugar en el Ministerio de Hacienda y que la discusión no sería realizada “sin la presencia del Ministro del sector que propone el artículo”.

24. Una vez agotadas las discusiones en las referidas subcomisiones, se desarrollaron sesiones conjuntas de los ponentes designados, los días 11, 12, 13, 14 y 19 de marzo de 2019 con el objeto de analizar el texto del proyecto de ley, las proposiciones de algunos congresistas, así como las modificaciones que sugirieron el Gobierno Nacional o las subcomisiones reunidas previamente.

25. En la sesión del 14 de marzo de 2019 tuvo lugar una discusión previa entre los ponentes y varios funcionarios del Gobierno respecto del artículo 181 del proyecto de ley. El Director del Departamento Administrativo explicó “que el artículo cumple con los requisitos del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política (...) con la Sentencia C-121 de 2004 y con el requisito de precisión establecido por la Corte Constitucional, ya que el término y el ámbito material de aplicación están claramente establecidos”. Igualmente informó “que el propósito es garantizar la eficiencia del servicio público, racionalizar y fortalecer la institucionalidad para generar una mayor rentabilidad social”.

26. Seguidamente intervinieron varios congresistas. José Eliecer Salazar López sostuvo, que el Partido de la U apoya al Gobierno Nacional a pesar de lo cual no acompañaban la propuesta “de dar facultades abiertas al presidente”. John Jairo Roldán Avendaño indicó “que este tipo de iniciativas deben tramitarse a través del Congreso” y “anuncia que ya existe una iniciativa del Partido Liberal para eliminar trámites innecesarios”. Sostuvo igualmente “que si el artículo permanece así, este caso el Partido Liberal no lo va a apoyar”. Iván Marulanda resaltó “que este gobierno debe gobernar con los elementos que le otorga la Constitución y sus electores, pero no con las facultades del Congreso de la República” y, en consecuencia, advirtió que “se niega a ceder sus facultades”. María del Rosario Guerra destacó “que desde

el punto de vista constitucional no le ve problema” y recordó “que el presidente Duque planteó la importancia de lograr eficiencia en la administración pública” y, por ello “se ha venido hablando de varias entidades que deben rediseñarse, como las fiduciarias, Findeter y Fonade, entre otras”. En adición a lo anterior “invita a los congresistas a apoyar la reducción de trámites”.

27. Luego de ello intervino la Directora del Departamento Nacional de Planeación indicando “que se debe propender por la eficiencia del Estado porque hay varias entidades que actualmente duplican funciones”. Seguidamente retomaron la palabra algunos congresistas iniciando por Juan Samy Merheg Marún quien señaló “que el partido conservador votará negativamente, ya que el artículo se asimila a un cheque en blanco, en este sentido quisiera ver el detalle de lo que se quiere hacer realmente”. Óscar Tulio Lizcano González sostuvo “que los partidos ya asumieron una posición porque están arrepentidos con las facultades que le dieron al presidente Santos” indicando “que el Congreso de la República no está en condiciones de renunciar hoy a sus competencias constitucionales”. José Eliecer Salazar López advirtió “que si el artículo de facultades extraordinarias permanece así, entonces votará en sentido negativo”. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza destacó “que no se le puede cerrar la puerta al Gobierno” y propuso “que se aplase la discusión del artículo”. Concluyó Óscar Lizcano González al referir “que dentro del Partido de la U hay discrepancias todavía y solicita tiempo para unificar el criterio”.

28. Más adelante, en esa misma sesión, intervino el Viceministro de Hacienda refiriéndose nuevamente al artículo 181 del proyecto de ley presentado. Expuso “que el Estado tiene varias fiduciarias que están poniendo a competir” y señaló que “lo que quieren es tener una banca pública sólida” y refirió, además, que “también tienen dos aseguradoras, tienen dos estructuradoras de proyectos territoriales”. Seguidamente indicó que “[l]a segunda cosa que buscan es mejorar el sector eléctrico y quieren crear una sola unidad que las administre todas”. A su vez “[l]a tercera cosa que buscan es mejorar la administración de bienes por parte del estado, pues actualmente hay 3 entidades”. En adición a ello precisó que “[l]a cuarta cosa que buscan es en el tema de tierras donde hay duplicidad de funciones” indicando además que “el Contralor solicitó facultades para mejorar la Contraloría” (Subrayas no originales). Concluyó que “[p]ara lograr estos cuatro cometidos necesitan Ley” y “Carrillo da la explicación técnica para racionalizar los trámites de la administración pública”.

29. Luego de la referida intervención participaron varios congresistas. Iván Marulanda señaló “que las atrofias necesitan reformas, pero que esas reformas las debe hacer el Congreso”. Katherine Miranda Peña advirtió “que es un cheque en blanco y que el parágrafo 3 de este artículo le quita la posibilidad al Congreso de hacer el control político”. María del Rosario Guerra precisó “que se debe modificar el parágrafo 3 porque el control político es una facultad que no se le puede quitar al Congreso”. John Jairo Berrío López sostuvo “que la posición del Partido Liberal es apoyar Gobierno” a pesar de lo cual “este es un artículo que se puede cambiar y no vamos a apoyar estas facultades”. María del Rosario Guerra a continuación destacó “que ha radicado una proposición para permitir la reducción de trámites e invita a todos los partidos a revisar el tema porque es muy importante”. David Barguil refirió “que tiene una propuesta intermedia y es que se cree una especie de fast track para la reforma del Estado” de manera que “en un muy corto plazo vía Congreso se pueda realizar la reforma al Estado que se requiere”. John Jairo Berrío López propuso “que se vaya

con este artículo a la ponencia para que se tramite en las conjuntas y que allá se le dé un debate mucho más amplio”. John Milton Rodríguez señaló “que el artículo es muy específico y ya está enfocado, en este sentido, con las nuevas garantías ya se puede acompañar”. Germán Darío Hoyos Giraldo indicó que “[e]l Partido de la U ratifica que no va a otorgar a dar facultades”. Eloy Chichí Quintero destacó que “[C]ambio Radical mantiene su posición de no dar esas facultades y es algo que toca discutir más a fondo con los miembros del partido”.

30. Luego de esas intervenciones el Viceministro General de Hacienda retomó la palabra indicando “que se busca el permiso para cambiar la adscripción de las entidades”. Refirió que “[a]sí mismo, quiere una banca pública que pueda competir con la banca privada y ser eficientes en el uso de los recursos” y “[p]or último, queremos acabar con una serie de comités que solo significan burocracia”. David Barguil señaló, a continuación, “que la modificación del trámite es de la Ley 5 del 1992 y el fast track si es de la Constitución Política” proponiendo “que se revise si se puede hacer un trámite expedito”. A continuación, Juan Samy Merheg Marún indica que “[l]e parece interesante la propuesta del H.S. David Barguil y propone revisar el artículo el lunes”. Concluye Oscar Darío Pérez Pineda anunciando “que se va a conformar una subcomisión que se reunirá en la tarde, la cual tendrá la tarea revisar las proposiciones presentadas hasta la fecha”.

31. El 18 de marzo de 2019 fue radicada con la firma de varios congresistas una proposición mediante la cual se adicionaba un nuevo artículo en el proyecto sometido a consideración del Congreso, por medio del cual se otorgaban facultades extraordinarias al Gobierno para reestructurar jerárquica y funcionalmente varias contralorías delegadas. La proposición remitida a la Corte por la Secretaría General de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes es la siguiente:

32. En la sesión del día 19 de marzo de 2019, según lo destaca el informe de ponencia, se suscitaron nuevas consideraciones respecto del artículo 181 del proyecto original. En esa oportunidad el Viceministro General del Ministerio de Hacienda indicó que “[s]í se necesita facultades para optimizar el funcionamiento del Estado para ser más eficiente”. Según la refiere la ponencia, el funcionario indicó que “solicitamos luz verde (explicación para modificar plantas, establecer trámites, y otros)” y presentó como “ejemplo las holding financieras”.

33. A continuación, intervinieron varios congresistas. María del Rosario Guerra de la Espriella señaló que la disposición “pareciera que solo crea entidades y no ayuda con la austeridad prometida por el Presidente de la República”. José Eliecer Salazar López sostuvo que “[c]omo estaba el art se estaba ahorrando costos con la fusionar fonade y findeter por costos”. María del Rosario Guerra de la Espriella se refirió a “reestructurar el IGAC con el fin de que la Superintendencia de Registro y Notariado asuma las funciones de esta, y haya una reducción de trámites”. Luego Juan Samy Merheg Marú, refiriéndose a los literales del artículo propuesto, señaló que “está de acuerdo con el a), f), h), i) y con el j)” al tiempo que Edgar Jesús Díaz Contreras sostuvo que “Cambio radical de acuerdo con a), y el de la Contraloría”. Advirtió Alexander Harley Bermúdez Lasso que “[e]l partido liberal no apoya el artículo” y “[p]ide que se deje como constancia el articulado”. A su vez Rodrigo Villalba Mosquera y Katherine Miranda Peña indicaron que no apoyaban el artículo. Luego John Milton Rodríguez González indicó que “[s]í aprueba literales (b, (c, (d, (e, (f, (h e (i” pero no “lo relacionado con

el sistema financiero”.

34. Seguidamente el Viceministro General del Ministerio de Hacienda destacó que “[c]uando el Gobierno se refiere el literal a), esto da viabilidad a la propuesta de la fusión del DNP y FONADE y lo que tiene que ver con el holding financiero” y [e]l artículo permite unificar, inclusive, las juntas de las entidades públicas”. Igualmente indicó que “[p]ara tranquilidad de Katherine, ese párrafo puede desaparecer”.

35. Una nueva intervención de congresistas tuvo lugar. John Jairo Roldan Avendaño indicó que “nos sometemos de la mayoría” proponiendo, sin embargo, “que el art que no tiene consenso queda como constancia”. John Milton Rodríguez González solicitó “algunos ajustes al literal a)”. John Jairo Berrio López precisó que “[l]a propuesta es desglosar tomar decisión literal por literal y así construir la proposición que queda” indicando que no se encontraba de acuerdo “con la creación de más entidades, existen reparos, para lo cual debería votarse el artículo”. Katherine Miranda Peña refirió que “[r]especto del Parágrafo 1 y 3, el partido no comparte las facultades extraordinarias al Presidente por que pierde competencia el Congreso para ejercer el control político”. Oscar Tulio Lizcano González señaló que aquello que “no tiene consenso va por constancia. que se dé facultades para reformar la Contraloría”. Erasmo Elías Zuleta Bechara indicó que el “Partido de la U, bancada no apoya el artículo” y propuso “dejarlo como constancia”. Juan Felipe Lemos Uribe advirtió que “[t]emas nuevos como la contraloría en los cuales hay consensos que queden como asuntos independientes y los demás como constancias” y “[c]onsidera que muchos artículos están abiertos, y debe darse cierre a los temas” y “[e]l gobierno nacional debe indicar a qué entidades específicas se busca reformar”. Óscar Darío Pérez Pineda a partir de “las distintas propuestas de los congresistas” requirió al Gobierno para “adelantar en este momento los ajustes necesarios en el sentido de enunciar de manera expresa las entidades”. María del Rosario Guerra de la Espriella refirió que “[t]iene radicadas dos proposiciones uno sobre racionalización trámites y otras sobre el PAE”. Óscar Darío Pérez Pineda indicó que resultaba “mejor agrupar la votación de las proposiciones” señalando que “[h]ay una especie de acuerdo en cuanto a la necesidad de racionalizar trámites” y “propone continuar con la discusión del siguiente artículo mientras el Gobierno ajusta el artículo o lo desagrega para su discusión”. Germán Darío Hoyos Giraldo precisó “que la posición de la bancada de la U consiste en no otorgar facultades al gobierno, así se decida votar por apartes la disposición”. Óscar Darío Pérez Pineda “[a] clara que no son facultades a modo de cheques en blanco, se valoran con condiciones específicas”. Rodrigo Villalba Mosquera manifestó “que la bancada liberal comparte la posición del partido de la U”. Finalmente, John Jairo Roldan Avendaño propuso “que se decida que el artículo 181 radicado no va” y que “mediante uno o varios artículos nuevos se consignen los acuerdos de la comisión de ponentes, para que cada bancada vote de acuerdo a lo que consideren”.

36. Bajo el título “Artículos nuevos presentados por el Gobierno Nacional ante los coordinadores y ponentes del proyecto de ley y a través de proposiciones”, la ponencia refirió la introducción de varios artículos específicos en materia de facultades extraordinarias resultado del trabajo de la comisión de ponentes. Indica que “[d]e acuerdo con el trabajo realizado por la comisión de ponentes, se decidió, en la revisión del artículo 181, presentar para la ponencia para primer debate una propuesta de articulado que reflejara las acciones específicas de reforma administrativa expuestas por el Gobierno nacional para la solicitud de

facultades a la Rama Ejecutiva”. Entre los artículos comprendidos bajo ese epígrafe se encuentra el relativo a las facultades extraordinarias para, entre otras cosas “modificar la estructura administrativa y la planta de personal de la Contraloría General de la República”.

37. En la justificación del pliego de modificaciones al proyecto presentado por el Gobierno Nacional, se precisa respecto del artículo 181 que “[s]e propone su eliminación y se reemplaza por cinco (5) artículos nuevos” y se indica que el artículo 182 “mantiene su redacción inicial”. Los textos propuestos, resultantes de la variación del artículo 181 fueron los siguientes:

Texto propuesto en el pliego de modificaciones según los planteamientos del Gobierno Nacional

Numeración y texto final sometido a consideración de las Comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado de la República

ARTÍCULO (Nuevo). FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y LA LEGALIDAD DESDE LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del orden nacional responsable de la formulación y desarrollo de la política de alimentación escolar.

No se encuentra un texto equivalente. El artículo 294 del texto final propuesto establecía, entre otras cosas la creación de la Unidad Administrativa Especial de Educación Escolar.

ARTÍCULO (Nuevo). FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y LA LEGALIDAD DESDE LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

ARTÍCULO 303 (NUEVO). EQUIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y LA LEGALIDAD DESDE LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

ARTÍCULO (Nuevo). FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y LA LEGALIDAD DESDE LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Suprimir, fusionar o modificar Consejos, Comités y demás instancias de dirección o coordinación que requieran norma con fuerza de Ley.

ARTÍCULO 304 (NUEVO).

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la constitución política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Suprimir, fusionar o modificar consejos, comités y demás instancias de dirección o coordinación que requieran norma con fuerza de ley.

ARTÍCULO (Nuevo). FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y LA LEGALIDAD DESDE LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las facultades extraordinarias conferidas en la presente ley.

ARTÍCULO 305 (NUEVO). FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y LA LEGALIDAD DESDE LA MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DELA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las facultades extraordinarias conferidas en la presente ley.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Modificar la estructura administrativa y la planta de personal de la Contraloría General de la República, así como para modificar el régimen de personal y de situaciones administrativas de los empleados de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República enviará a la Función Pública los estudios respectivos sobre las modificaciones a que haya lugar. La Gerencia Administrativa y Financiera tendrá la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad. Así como, para habilitar al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República para contratar el seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República.

PARÁGRAFO 1º. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo, serán ejercidas con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, racionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública, fortalecer la institucionalidad para responder a las necesidades en materia de equidad, emprendimiento y legalidad, todo ello con el objeto de lograr una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

PARÁGRAFO 2º. Esta ley garantiza la protección integral de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades del Estado reestructuradas.

PARÁGRAFO 3º. De conformidad con el artículo 62 de la Ley 5º de 1992, créase una Comisión Especial integrada por dos (2) Representantes y dos (2) Senadores de cada una de las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales del Congreso de la República, la cual estará encargada de realizar el seguimiento a las facultades conferidas. La Comisión en ejercicio de sus funciones podrá solicitar informes, presentar peticiones y formular recomendaciones

ARTÍCULO 297 (NUEVO).

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Restructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones

y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República.

38. Las actas de las sesiones en las Comisiones Tercera y Cuarta Conjuntas del Congreso de la República refieren varias menciones de las facultades extraordinarias. En la sesión del día 20 de marzo de 2019 en la intervención de Catalina Ortiz Lalinde se indica:

“Y el tema de las facultades extraordinarias, debo decir con mucho respeto y con mucha admiración porque hemos avanzado bastante, creo que hoy está en la ponencia que todavía no he recibido es mucho mejor que en lo que se presentó como proyecto de ley, creo que es mucho más y creo que en esa dirección tenemos que seguir caminando de manera que los podamos acompañar, porque unas facultades para que el gobierno suprima, fusione definitivamente no son aceptables; pero sí nos dicen exactamente qué es lo que quieren hacer en cada uno de ellos, pues eso lo podemos considerar” (Negrillas no hacen parte del texto original).

Posteriormente, en la sesión del día 21 de marzo el Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortes indicó:

“Algún artículo que es de los más polémicos del Plan de Desarrollo, como es las facultades extraordinarias Presidente, pues creo que se ha dejado un precedente importante no solo para este Gobierno sino para cualquier otro, que se pueda especificar qué es lo que quiere realizar el Gobierno nacional en los cuatro años en esa hoja de ruta. Se ha debatido y se ha propuesto en otros gobiernos como en el anterior, donde se dejaron unas facultades extraordinarias de manera amplia y no se concretó como si lo realizó el Gobierno nacional de la mano del Congreso de la República en las reuniones de ponentes” (Negrillas no hacen parte del texto original).

En esa misma sesión, el Representante a la Cámara John Jairo Roldán Avendaño sostuvo:

“(…) las facultades del Plan de Desarrollo inicial tenían un artículo, Artículo 181: “Facultades extraordinarias al señor Presidente para reformar el Estado”, y en la independencia de este Congreso representado por coordinadores y ponentes, retiramos ese artículo y avalamos unas facultades precisas en el programa de alimentación escolar, en el programa de trámites, facultades necesarias y explícitas para transformar el país”.

Igualmente, el Senador Efraín José Cepeda Sarabia señaló:

“No voy a ser extensivo en todos los capítulos porque aquí lo han tocado, pero miren si algo quería el Congreso de la República, Comisiones Económicas era que no se dejaran abiertas las facultades al Presidente de la República. ¿Qué hicimos en Comisiones? Restringimos esas

facultades a temas como: PAE, trámites, IGAC si mi memoria no me traiciona y Contraloría” (Negrillas no hacen parte del texto original).

39. En la sesión del día 22 de marzo de 2019, fueron sometidas a votación las disposiciones que otorgaban facultades extraordinarias. Los textos aprobados en los cuales se concedían las facultades extraordinarias fueron publicados y el relativo a la reestructuración de la Contraloría General de la República, quedó bajo el número 284:

Texto del artículo

Gaceta No. 211 de 2019

Artículo 169. Facultades extraordinarias para la modificación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 356 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para modificar la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones contenida en el Decreto Ley 028 de 2008.

Pág. 65

Artículo 280. Fortalecimiento de la equidad, el emprendimiento y la legalidad desde la modernización y eficiencia de la administración pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: Fusionar entidades públicas del sector financiero, tales como, Aseguradoras Públicas y Fiduciarias Públicas; con el fin de evitar duplicidades y crear una entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional, responsable de la gestión del servicio financiero público que incida en mayores niveles de eficiencia.

Pág. 94

Artículo 284. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: Restructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

Parágrafo 1°. La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.

Parágrafo 2°. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República.

Págs. 94 y 95

Artículo 290. Equidad, el emprendimiento y la legalidad desde la modernización y eficiencia de la administración pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

Pág. 95

Artículo 291. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la constitución política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: Suprimir, fusionar o modificar consejos, comités y demás instancias de dirección o coordinación que requieran norma con fuerza de ley.

Págs. 95 y 96

Artículo 292. Fortalecimiento de la equidad, el emprendimiento y la legalidad desde la modernización y eficiencia de la administración pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las facultades extraordinarias conferidas en la presente ley.

Pág. 96

Artículo 295. Autonomía y presupuestal del Consejo Nacional Electoral. Para efectos de la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral de que trata el artículo 265 de la Constitución, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, adopte la estructura y organización del Consejo Nacional Electoral, que mantendrá el régimen especial establecido en la Ley 1350 de 2009 para lo cual tendrá en cuenta los estudios que ha adelantado dicha Corporación y el Departamento Administrativo de la Función Pública sobre el particular.

Pág. 96

Texto aprobado por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara

Texto sometido a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República y aprobado por dichas corporaciones

ARTÍCULO 284°. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO 332. REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, para:

Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República.

41. En la sesión de fecha 30 de abril de 2019 de la Cámara de Representantes, registrada en el Acta de Plenaria No. 050 de 2019, el Ministro de Hacienda interviene aludiendo específicamente el proceso que concluyó con la elaboración del informe de ponencia para primer debate, destacando que la propuesta del Gobierno Nacional había sido mejorada y, en varios casos, objeto de profundización. Asimismo, refirió el Ministro de Hacienda que la ponencia para segundo debate era “extremadamente buena, muy cuidadosa, muy estudiada, muy ponderada”.

Registro de intervención del Ministro de Hacienda (Gaceta 647 de 2019)

Página

“Nosotros, en cabeza del propio Presidente de la República, radicamos nuestra propuesta de lo que podría ser el Plan Nacional de Desarrollo, el día 7 de febrero, y desde ese día 7 de febrero, fecha de la radicación, hemos tenido un proceso de trabajo intensísimo, un proceso de trabajo en el cual se ha construido una ponencia para primer debate detallada, muy cuidadosa, en el cual la propuesta inicial del Gobierno fue modificada de una manera bastante importante, fue mejorada, se profundizaron muchos detalles, como decía el honorable Representante John Jairo Roldán, se pasaron de unos 183 artículos que había presentado el Gobierno, se discutieron uno por uno, y esa suma, para traer aquí al primer debate, a las comisiones económicas conjuntas, en este mismo Recinto, ya se tenían muy pulidos esos 183 artículos iniciales, y se tenían unos 34 artículos adicionales, que habían sido rigurosamente discutidos por esas comisiones.

157

Después de surtido el primer debate, en el cual las comisiones económicas aprobaron esa ponencia con modificaciones, se empezó el trabajo para llegar a lo que les traemos en la tarde de hoy, que es una ponencia a mi juicio extremadamente buena, muy cuidadosa, muy estudiada, muy ponderada, en la cual existen 340 artículos en la propuesta inicial, en la ponencia inicial, artículos que han sido discutidos ampliamente, artículos que tienen polémica, que generarán inquietud aquí cuando empecemos la discusión, y artículos que pueden tener la absoluta certeza de que cada uno de ellos han sido analizado con cuidado, no todos tienen una reacción de aceptación unánime por parte de los ponentes, de los coordinadores de ponentes, de la ponencia para este segundo debate, pero sí les puedo decir que ha sido un esfuerzo muy grande, un esfuerzo de muchas horas, muchas traspasadas hemos tenido en la discusión de estos, de estos puntos.

157

42. En la sesión de fecha 1 de mayo de 2019, registrada en el Acta No. 051, tuvo lugar la votación del artículo 332 del proyecto de ley puesto a consideración de la Plenaria de la

Cámara. Según las indicaciones del secretario de la Cámara de Representantes en el curso de esa misma sesión el texto fue aprobado por la mayoría absoluta.

Referencias a la aprobación del artículo 332 en la Gaceta 999 de 2019

Página

“Secretario General. Jorge Humberto Mantilla Serrano: Entonces se van a votar los siguientes artículos como vienen en la ponencia. El número 5, 6, 25, 26, 27, 39, 40, 45, 46, 50, 56, 85, 106, 116, 136, 153, 157, 162, 190, 198, 211, 212, 214, 245, 254, 283, 287, 310, 332 y 336, los artículos 39 y 332 y 336 necesitan mayoría absoluta especialmente porque el número 39 habla de ley orgánica, trata sobre temas de Ley orgánica y el 332 y 336 le dan facultades extraordinarias al Gobierno, por este motivo necesitan mayoría absoluta. Para la Contraloría el Consejo Nacional Electoral creo que tiene ciertas facultades”.

91

Subsecretario General. Norbey Marulanda Muñoz: Se cierra el registro y se anuncia el siguiente resultado. Por el SÍ 112 votos electrónicos y se hace claridad que se retira el voto manual de Wílmer Carrillo porque lo pudo hacer electrónicamente. Repito la votación. Por el SÍ 112 votos electrónicos y 13 votos manuales para un total por el SÍ de 125 votos. Por el NO 14 votos electrónicos y 1 voto manual para un total por el NO de 15 votos. En consecuencia, el bloque de artículos leídos ha sido aprobado dejando constancia de que los artículos 39, 332, 336 son aprobados con mayoría absoluta.

92

Secretario General. Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se deja constancia de que los artículos 332, 336, 39 se aprobaron con mayoría absoluta.

94

Según los registros que se encuentran contenidos en el Acta de Plenaria antes referida, tanto el Ministro como el Viceministro de Hacienda se encontraron presentes en la referida sesión, sin que pueda identificarse oposición alguna respecto de la aprobación del artículo 332.

Referencias a la presencia de los funcionarios del Gobierno en el curso de los debates según la Gaceta 999 de 2019

Página

Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo: Si los funcionarios del Gobierno siguen teniendo una mala postura, dejármela, mire ya cómo se volvió la plenaria, los mando a sacar y dejo solo al Ministro de Hacienda y al Director de Planeación, les advierto y me da pena con ustedes, pero no me van a volver la plenaria igual que ayer hicieron al final, ayúdense.

37

Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo: Listo perfecto, solo voy a dar dos intervenciones más y se la doy al Viceministro, solo dos más a John Fredy, pero ya tenemos las visiones ideológicas, están repitiendo lo mismo de lado y lado, ya llevamos treinta intervenciones más o menos. Doctor David por favor le doy el uso de la palabra y después al doctor John Fredy y cierra el Viceministro de Hacienda. El doctor David de Centro Democrático por favor

45

Intervención del señor Viceministro de Hacienda, Juan Alberto Londoño: Presidente muchas gracias, yo lo primero que quiero decir es agradecerle a toda la Cámara de Representantes por el trabajo que venimos haciendo, con las comisiones económicas tuvimos una discusión muy larga, artículo por artículo

47

43. Posteriormente el proyecto fue aprobado en la Plenaria del Senado, tal y como se encuentra registrado en el Acta 052 de 2019.

La aprobación del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 cumplió las condiciones relativas a la solicitud gubernamental establecida en el artículo 150.10.

44. La Corte considera que a partir de la presentación del proyecto de ley, el Gobierno Nacional solicitó que le fueran otorgadas facultades extraordinarias para adoptar reformas a la estructura de la Administración Pública Nacional, circunstancia que interpretada conjuntamente con las Bases Generales del Plan Nacional de Desarrollo, indican que la habilitación extraordinaria podría comprender facultades para reformar la Contraloría General de la República, tal y como fue precisado con la participación activa del Gobierno Nacional en el curso de las discusiones y votaciones en el Congreso de la República.

45. El párrafo del artículo 181 del proyecto original preveía que las facultades extraordinarias que se conferían al Presidente de la República serían ejercidas con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, racionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública, fortalecer la institucionalidad para responder a las necesidades en materia de equidad, emprendimiento y legalidad, todo ello con el objeto de lograr una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

A su vez, tal y como lo advirtieron algunas intervenciones en el curso del proceso, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se contempla en el “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” un componente denominado “Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”. Este, a su vez, prevé el “Pacto de Cero Tolerancia a la Corrupción y a la Falta de Transparencia” estableciendo que dentro de la estrategia consistente en “fortalecer la detección, investigación y sanción efectiva de conductas asociadas a la corrupción”, se encuentra la “Vigilancia de la gestión fiscal nacional y territorial” cuyo alcance se describe de la siguiente forma:

“La Presidencia de la República liderará el proceso de reestructuración del modelo de control

fiscal nacional y territorial, en coordinación con todas las entidades competentes, con la finalidad de garantizar la profesionalización en el carácter preventivo y de advertencia que permitan la articulación y el resarcimiento oportuno y efectivo al daño al patrimonio público. Dicho modelo debe contemplar la autonomía financiera y gerencial administrativa del control fiscal territorial, la selección por concurso de méritos de los contralores territoriales, el cambio de periodos que prevean la injerencia de actores locales, la adopción de medidas anticlientelistas y la posibilidad de invertir en tecnología y modernización institucional”.

46. Lo anterior permite evidenciar, a partir de una interpretación sistemática del proyecto original y las referidas bases del Plan Nacional de Desarrollo, el interés gubernamental de asumir el liderazgo, en coordinación con las demás autoridades competentes, del proceso de reestructuración del modelo de control fiscal el cual implicaría, entre otras cosas, la profesionalización de la entidad a fin de optimizar el carácter preventivo y de advertencia del control.

47. Este interés, destaca la Corte, se manifestó de manera clara con la participación activa del Gobierno Nacional en el curso de las discusiones y votaciones en el Congreso de la República. Es evidente, en el decurso de este trámite, la intención del Gobierno de arropar bajo esa pretensión de reforma a la Contraloría, lo cual también fue explicitado por algunos de los intervinientes en el debate parlamentario, algunos de los cuales se manifestaron a favor y otros en contra de entregar esas facultades. En efecto, es claro que en el trámite legislativo existieron no solo (i) manifestaciones del Gobierno que indican su pretensión de que le fueran conferidas facultades extraordinarias para regular varias materias, entre ellas la estructura de la Contraloría, sino también (ii) una deliberación específica de los congresistas respecto de dichas facultades. A continuación, la Corte resume los hechos que fundamentan esta afirmación:

a) Durante las reuniones para el trámite de confección del informe de ponencia para primer debate participaron activamente funcionarios del Gobierno Nacional e integrantes de la comisión de ponentes. En el curso de tales discusiones y, en particular, en el proceso de análisis de las normas que otorgarían facultades extraordinarias (i) el Viceministro de Hacienda refirió la necesidad de que el Congreso le otorgara facultades extraordinarias a efectos de “mejorar la Contraloría” según la solicitud que, en ese sentido, le había hecho el Contralor al Gobierno Nacional (sesión del 14 de marzo de 2019 -fundamento 28-); (ii) encontrándose en el desarrollo de las reuniones para la elaboración de la ponencia existe constancia de la presentación de una proposición por parte de varios congresistas en la que se planteaba el otorgamiento de facultades extraordinarias para reformar la contraloría (proposición de fecha 18 de marzo de 2019 -fundamento 31-); (iii) en la sesión del 19 de marzo en varias ocasiones y con participación del Gobierno, algunos congresistas hicieron referencia a las facultades extraordinarias, indicando su decisión de apoyar lo relativo a la modificación de la Contraloría -intervención de Edgar Jesús Díaz Contreras -fundamento 33- y Oscar Tulio Lizcano -fundamento 35- o expresando la existencia de un consenso para incluir en la ponencia para primer debate la norma habilitante (Juan Felipe Lemos Uribe -fundamento 35-).

b) En la ponencia para primer debate y bajo el título “Artículos nuevos presentados por el Gobierno Nacional ante los coordinadores y ponentes del proyecto de ley y a través de

proposiciones”, se alude a la introducción de varios artículos específicos en materia de facultades extraordinarias resultado del trabajo de la Comisión de Ponentes, incluyendo una disposición específica relacionada con la variación de la estructura y planta de personal de la Contraloría -fundamento jurídico 36-.

c) Igualmente en la justificación del pliego de modificaciones, apoyada en el conjunto de proposiciones de los congresistas y del Gobierno Nacional se indica que respecto del artículo 181 del proyecto presentado por este último “[s]e propone su eliminación y se reemplaza por cinco (5) artículos nuevos”. Entre los cinco artículos aprobados para someter a consideración de las comisiones conjuntas de Cámara y Senado, se incluyó el relativo al otorgamiento de facultades extraordinarias para modificar la Contraloría siguiendo, para el efecto, la propuesta realizada por varios congresistas el día 18 de marzo de 2019 -fundamento jurídico 37-.

d) Los diálogos suscitados entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República se ocuparon de manera específica de las facultades extraordinarias para la reforma de la Contraloría. De hecho, existieron diferentes propuestas de regulación -la incluida bajo el epígrafe “Artículos nuevos presentados por el Gobierno Nacional ante los coordinadores y ponentes del proyecto de ley y a través de proposiciones” y la sometida a consideración de las comisiones conjuntas, sin que existiera oposición alguna del Gobierno Nacional-.

f) Finalmente refleja la persistencia del interés gubernamental, las manifestaciones que en el curso del debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, realizó el Ministro de Hacienda apoyando el informe de ponencia presentado para las sesiones conjuntas de Cámara y Senado -en la que se incluían las facultades extraordinarias respecto de la Contraloría- así como la expresión de su acuerdo con el informe de ponencia elaborado para el debate que tendría lugar en las Plenarias de la Cámara y del Senado en las que ellas fueron ratificadas -fundamento jurídico 41).

48. En suma, la Corte encuentra que el Gobierno desde el principio hasta el final del trámite legislativo expresó con diferentes énfasis el interés de contar con facultades extraordinarias para reformar la Contraloría. A su vez, el Congreso de la República no solo conoció de dicho interés, sino que también deliberó sobre el mismo y confinó a determinados límites el ejercicio de las facultades. Por lo tanto, la acusación ciudadana por este cargo no puede abrirse paso.

La competencia del Congreso para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para la adopción de normas relativas a los órganos de control

49. En atención al segundo problema jurídico planteado, la Corte debe establecer si la delegación legislativa prevista en el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 se opone (i) al artículo 267 de la Constitución que le reconoce autonomía administrativa y presupuestal a la Contraloría o (ii) al artículo 268 que atribuye al Contralor General la competencia para presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento del organismo de control a su cargo.

50. El cargo formulado por el demandante tiene una raíz única. A su juicio, no puede el Congreso de la República delegar la regulación de la Contraloría en el Presidente de la

República dado que ello afecta la autonomía del referido organismo de control. En esa dirección, lo que pretende la acusación es extender las restricciones materiales de la legislación delegada prevista en el artículo 150.10 a los eventos en los cuales se pretende disciplinar la estructura orgánica de la Contraloría.

51. La Corte no comparte esta conclusión dado que se opone al precedente consolidado que en esta materia ha tenido oportunidad de establecer este tribunal. Dicho precedente indica que el Congreso puede otorgarle facultades extraordinarias al Presidente de la República a efectos de reformar las normas legales aplicables los organismos de control. A continuación, se resumen los pronunciamientos más relevantes.

52. La sentencia C-527 de 1994 indicó que se oponía a la Carta Política una disposición mediante la cual el Congreso de la República le delegaba al Contralor la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría. Este Tribunal estableció que “[e]l numeral 10 del artículo 150 de la Constitución admite el otorgamiento de facultades extraordinarias, pero éstas sólo se pueden dar al Presidente de la República, no al Contralor General”. Luego de ello advirtió que era “inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del Presidente de la República y, a través de ley orgánica, a las entidades territoriales”, precisando “que por tratarse de la reestructuración de la Contraloría General -órgano autónomo del orden nacional-, mal podría delegarse tal función en entidades territoriales, por lo cual la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría sólo puede ejercerla el Congreso directamente o, excepcionalmente, mediante delegación al Presidente de la República a través de facultades extraordinarias y pro-témpore”.

53. La sentencia C-401 de 2001 estableció que no se oponían a los principios de autonomía administrativa e independencia consagrados en los artículos 113, 117, 267 y 279 de la Constitución Política, las normas que habilitaban al Presidente de la República para adoptar normas con fuerza de ley a fin de determinar la planta de personal de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación. Señaló la Corte que “[s]iendo claro que al legislador competen las mencionadas funciones de determinación de estructura, creación, fusión o supresión de empleos en los mencionados órganos de control, es pertinente señalar (...) que la jurisprudencia (...) ha afirmado la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Gobierno para que ejerza transitoriamente las funciones que a aquel competen, naturalmente dentro del marco y con observancia de los requisitos establecidos en el Artículo 150-10”. Según este Tribunal “el argumento del demandante en el sentido de que aceptar la posibilidad que el legislador ejerza la competencia de fijación de la estructura y de creación, fusión y supresión de empleos en los organismos de control y que la delegue en el Presidente de la República, conlleva violación de la autonomía constitucional de tales organismos, carece entonces de fundamento”. Estimó la Corte que las competencias del “legislador emanan de la propia Constitución y en nada afectan el cabal ejercicio del control, pues cuando el Presidente de la República ejerce funciones legislativas, por virtud de las facultades extraordinarias, asume el papel de legislador y no puede decirse que en esa función está sujeto a los órganos de control ya que en el ejercicio de la misma se sujeta al control del juez constitucional”. En suma “si la determinación de la estructura de las plantas de personal y la creación, fusión y supresión de empleos son materias que conforme a la Constitución competen al legislador, bien puede

éste mediante ley transferirlas temporalmente al Presidente de la República (Artículo 150-10) y por ello no se afecta la autonomía y la independencia constitucionales de los órganos de control, particularmente de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación”.

54. En similar sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-402 de 2001 al definir si el legislador podía conferir facultades extraordinarias para (i) crear, suprimir o modificar empleos, y dictar normas sobre carrera administrativa especial y régimen de personal en la Contraloría General de la República y (ii) regular la estructura de la Procuraduría General de la Nación, su organización, régimen de competencias interno, sistema de nomenclatura, denominación y clasificación.

Precisó la Corte que “[e]l núcleo esencial de la autonomía de los órganos de control y de la Organización Electoral se proyecta, en el plano administrativo, en la posibilidad de desempeñar en forma independiente las funciones que les reconoce la Carta Política y la ley; en el plano presupuestal, en la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros (ordenación del gasto); y en el plano jurídico, en la garantía de que en la designación de quienes tienen a su cargo la dirección de estos órganos, no intervienen las entidades controladas y que los actos que expiden no serán objeto de su revisión o aprobación”. Y luego de ello indicó “que la Carta Política no dejó exclusivamente en cabeza del legislador la configuración de la autonomía de los entes de control (...) de manera que la regulación de esta materia puede ser desarrollada directamente por la ley o a través del ejercicio de facultades legislativas extraordinarias conferidas al Presidente de la República, con arreglo a los lineamientos materiales y temporales que contempla el canon 150-10 Fundamental”.

Advirtió “que no existiendo en la Ley Fundamental norma alguna que prohíba al Congreso delegar en el Presidente de la República la modificación de la estructura administrativa de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y la Organización Electoral, es perfectamente viable que el legislador, en cumplimiento de las exigencias consagradas en el canon 150-10 Superior, disponga autorizar al Gobierno para que de manera extraordinaria legisle en estas materias”. Concluyó que “las facultades conferidas en las disposiciones censuradas, corresponden al ejercicio de competencias ordinarias del legislador (art. 150 de la C.P.) ya que su regulación no ha sido deferida a las leyes orgánicas o a las estatutarias, según se desprende de lo prescrito en los artículos 151 y 152 de la Constitución Política. En consecuencia, bien podían ser objeto de delegación excepcional en el Ejecutivo”.

55. En la sentencia C-409 de 2001 la Corte reiteró, una vez más, la regla que se desprende de las sentencias citadas indicando que “[e]l argumento en el sentido de que aceptar la posibilidad que el legislador ejerza las referidas competencias en los organismos de control y que la delegue en el Presidente de la República, conlleva violación de la autonomía constitucional de tales organismos, carece entonces de fundamento” dado que “dichas facultades para el legislador emanan de la propia Constitución y en nada afectan el cabal ejercicio del control, pues cuando el Presidente de la República ejerce funciones legislativas, por virtud de las facultades extraordinarias, asume el papel de legislador y no puede decirse que en esa función está sujeto a los órganos de control ya que en el ejercicio de la misma se

sujeta al control del juez constitucional”.

56. Existe entonces un precedente que controla directamente la situación objeto de análisis. Los sólidos fundamentos en que se asienta, así como su persistencia en la práctica decisonal de este Tribunal, constituyen razones suficientes para ratificarlo en esta oportunidad. Puede el Congreso de la República, sin violar la autonomía de los organismos de control, habilitar al Presidente de la República para que, actuando como legislador extraordinario, introduzca ajustes a su estructura orgánica y, en consecuencia, no se vulnera el artículo 267 de la Constitución. Ello se articula, además, con el hecho de que no resulta posible extender la prohibición de la legislación delegada a materias diferentes de las mencionadas expresamente por la Constitución.

57. Con apoyo en esa misma regla puede resolverse la acusación por la infracción del artículo 268. En efecto, habiendo sido reconocida la legislación delegada en esta materia, no puede invocarse la competencia del Contralor para cuestionar dicha posibilidad. Encuentra la Corte que la facultad de dicho funcionario en nada se opone a que el Congreso directamente adopte reformas de la estructura de la Contraloría General de la República o que decida, previa solicitud del Gobierno Nacional, asignarle facultades extraordinarias.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Salvamento de Voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Salvamento de Voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-092/20

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud expresa del Gobierno (Salvamento de voto)/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Otorgamiento sin que medie solicitud expresa del Gobierno quebranta la Constitución (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-13.344

Magistrado Ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Con el debido respeto por la determinación de la Sala Plena, manifiesto mi salvamento de voto en relación con la decisión mayoritaria adoptada sobre la constitucionalidad del artículo 332 (Reestructuración de la Contraloría General de la República) de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’.

Considero que en el trámite de la Ley 1955 de 2019 el Gobierno Nacional no solicitó de manera expresa las facultades extraordinarias para reformar la Contraloría General de la República, conforme se establece en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. Así, creo que la sentencia finalmente adoptada erró gravemente al estimar que las facultades otorgadas para la reestructuración de la Contraloría General de la República

tuvieron la solicitud expresa del Gobierno Nacional. Estimo que, a diferencia de como lo consideró la mayoría de la Sala Plena, dicha petición expresa nunca existió y no era posible entender que aquellas solicitadas para la reforma de la Administración Pública incluían a la Contraloría General de la República.

Con fundamento en los anteriores argumentos salvo mi voto.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada