

C-195-13

Sentencia C-195/13

NORMAS ORIENTADAS A FORTALECER LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCION DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA-Fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL EN LEY SOBRE MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCION DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de los elementos que identifican la especificidad en los cargos que servirían de fundamento para alegar presunta violación del principio de unidad de materia

COMPETENCIA LEGISLATIVA PARA DEFINIR CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN-Jurisprudencia constitucional/COMPETENCIA LEGISLATIVA PARA DEFINIR CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN-No es absoluta/CLASIFICACIÓN DE DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS COMO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN-Condiciones

Como quedó reseñado en la sentencia C-284 de 2011, para la Corte la competencia del Legislador para definir los cargos de libre nombramiento y remoción no es una atribución de tipo absoluto, por medio de la cual se pueda hacer nugatoria la regla general de la carrera administrativa, la Corporación ha sostenido que “la competencia legislativa para la definición de cargos de libre nombramiento y remoción no supone una facultad absoluta que pueda desvirtuar la propia regla general de la carrera administrativa”, y que el Legislador está “facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere las naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema”. Es decir, para la Corte son dos las condiciones –alternativas, no copulativas- que habilitan al Legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, ambas referidas a la naturaleza y funciones de cada cargo en particular: (1) Que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; o (2) Que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público.

EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL DE INGRESO MEDIANTE SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional

Sobre la excepción a la regla general de ingreso mediante el sistema de carrera

administrativa, la jurisprudencia ha explicado: “Siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.”

Referencia: expediente D-9254

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 128 (parcial) de la Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

Actor: Carlos Augusto Ramírez del Castillo

Magistrado Ponente:

Bogotá D. C., diez (10) de abril de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Augusto Ramírez del Castillo ha solicitado a la Corte que declare inexecutable el artículo 128 (parcial) de la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del catorce (14) de septiembre de 2012, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, a la Contralora General de la República, al Auditor General de la República, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Director de la Escuela Superior de Administración Pública; iv) invitar a las facultades de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, Santo Tomás, como también a la

Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJusticia-, para que emitieran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma, subrayando los apartes demandados:

“LEY 1474 DE 2011

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

(...)

ARTÍCULO 128. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Con el fin de fortalecer las acciones en contra de la corrupción, créanse dentro de la estructura de la Contraloría General de la República la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, las cuales estarán adscritas al Despacho del Contralor General y serán dirigidas por un Jefe de Unidad del mismo nivel de los jefes de las oficinas asesoras.

En la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, créanse once (11) cargos de Contralor delegado intersectoriales, quienes desarrollarán sus funciones con la finalidad de adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el adelantamiento de los procesos correspondientes.

La Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes estará conformada por servidores públicos de la planta de personal de la entidad, asignados en misión a la misma, y tendrá como función principal la promoción e implementación de tratados, acuerdos o convenios con entidades internacionales o nacionales para obtener el intercambio de información, pruebas y conocimientos por parte de personal experto o especializado que permita detectar bienes, cuentas, inversiones y otros activos de personas naturales o jurídicas investigadas o responsabilizadas por la causación de daños al patrimonio público para solicitar el decreto de medidas cautelares en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo o en las acciones de repetición.

La Unidad de Apoyo Técnico al Congreso prestará asistencia técnica a las plenarios, las comisiones constitucionales y legales, las bancadas parlamentarias y los senadores y representantes a la Cámara para el ejercicio de sus funciones legislativa y de control político, mediante el suministro de información que no tenga carácter reservado, el acompañamiento en el análisis, evaluación y la elaboración de proyectos e informes especialmente en relación con su impacto y efectos fiscales y presupuestales, así como la canalización de las denuncias o quejas de origen parlamentario.

La Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático prestará apoyo profesional y técnico para la formulación y ejecución de las políticas y programas de seguridad de los servidores públicos, de los bienes y de la información de la entidad; llevará el inventario y garantizará el uso adecuado y mantenimiento de los equipos de seguridad adquiridos o administrados por la Contraloría; promoverá la celebración de convenios con entidades u organismos nacionales e internacionales para garantizar la protección de las personas, la custodia de los bienes y la confidencialidad e integridad de los datos manejados por la institución.

Para los efectos anteriores, créanse dentro de la planta global de la Contraloría General de la República dos cargos de director grado 03, cinco (5) cargos de profesional universitario grado 02 y tres (3) cargos asistenciales grado 04, de libre nombramiento y remoción.

Para la vigilancia de los recursos públicos de la Nación administrados en forma desconcentrada en el nivel territorial o transferidos a las entidades territoriales y sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerza control prevalente o concurrente, organícense en cada departamento gerencias departamentales colegiadas, conformadas por un gerente departamental y no menos de dos contralores provinciales. Con la misma estructura, organícense para el Distrito Capital una gerencia distrital colegiada.

El número de contralores provinciales a nivel nacional será de 75 y su distribución entre las gerencias departamentales y la distrital la efectuará el Contralor General de la República en atención al número de municipios, el monto de los recursos auditados y nivel de riesgo en las entidades vigiladas.

Las gerencias departamentales y Distrital colegiadas, serán competentes para:

- a) Elaborar el componente territorial del plan general de auditoría de acuerdo con los lineamientos fijados por el Contralor General de la República y en coordinación con la Contralorías delegadas;
- b) Configurar y trasladar los hallazgos fiscales;
- c) Resolver las controversias derivadas del ejercicio del proceso auditor;
- d) Determinar la procedencia de la iniciación de los procesos de responsabilidad fiscal y del decreto de medidas cautelares;

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos previstos en este artículo, los servidores públicos de la Contraloría General de la República que tengan la calidad o ejerzan la función de contralores delegados, contralores provinciales, directores, supervisores, coordinadores,

asesores, profesionales o tecnólogos podrán hacer parte de los grupos o equipos de auditoría.

PARÁGRAFO 2o. Los gastos que demande la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo serán atendidos con los recursos del presupuesto de la respectiva vigencia y para el año 2011 no implican una erogación adicional. La Contraloría General de la República efectuará los traslados necesarios”.

### III. LA DEMANDA

Considera el demandante que el precepto impugnado desconoce lo establecido en los artículos 158 y 268-9 de la Constitución Política. En su concepto, estas normas resultan vulneradas por cuanto el legislador no quiso crear cargos ni modificar la estructura de los organismos de control entre ellos la de la Contraloría General, siendo el contenido material de la norma diferente al relacionado con una reforma estructural a la Contraloría.

La norma no pretendía crear cargos de libre nombramiento en una entidad donde existe la carrera administrativa, la norma, según el actor, da herramientas jurídicas para el desempeño de las funciones de los órganos de control sin variar su estructura ni crear nuevos cargos.

Para el actor, el contenido material de la ley no es otro que el de fortalecer los órganos y autoridades instituidos en cuanto al desarrollo de sus competencias y concretar la política de lucha contra la corrupción, teniendo en cuenta que ya existen autoridades y órganos instituidos con estructuras dadas por la Constitución y la ley. En su criterio la esencia de la ley es fortalecer competencias, restringir términos, endurecer las causales de responsabilidad, crear procedimientos orales en materia de responsabilidad fiscal, regular con profundidad aspectos de contratación pública, reforzando la ley 190 de 1995, viejo estatuto anticorrupción que no creaba cargos ni modificaba las estructuras de los órganos de control.

Luego de transcribir algunos textos de la ponencia que sirvió para elaborar la ley 1474 de 2011, concluye el demandante que de este material no se colige la creación de cargos o cambios en la estructura de los organismos de control, específicamente de la Contraloría General de la República.

Por lo anterior, estima el accionante que el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011 no guarda relación de conexidad con la materia ya que crea cargos y modifica el ente de control sin que sea de la esencia de una norma anticorrupción alterar el régimen de autonomía administrativa de la Contraloría General. En esta medida, la disposición demandada viola lo establecido en el artículo 158 superior.

De otra parte, considera el actor que la norma demandada desconoce lo estipulado en el artículo 268-9 de la Carta Política, por cuanto la iniciativa legislativa para introducir modificaciones a la estructura administrativa de la Contraloría General de la República corresponde al Contralor General de la República y en el presente caso la iniciativa fue presentada por el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior.

#### IV. INTERVENCIONES

El representante de esta entidad considera que la norma demandada debe ser declarada exequible, toda vez que la misma no desconoce el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 superior, como tampoco lo dispuesto en la Carta Política en cuanto a iniciativa legislativa del Contralor General de la República (268-9 superior).

El interviniente cita jurisprudencia de la Corte Constitucional para explicar que el principio de unidad de materia es un vicio material cuyo contenido implica una restricción al ejercicio del poder de configuración normativa respecto de un contexto temático determinado, sin que se trate de un límite competencial, él está destinado a preservar la coherencia legislativa.

Recuerda el vocero de la Contraloría que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene, lo que no implica simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre que entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable.

A partir de lo expuesto por el actor, señala el agente de la Contraloría que la creación de cargos y la modificación de la estructura de esta entidad no violan el principio de unidad de materia, más aún si se tiene en cuenta el propósito general de regulación de la ley. En este caso resulta constitucionalmente posible que el legislador incorpore diversas materias, como por ejemplo sobre contratación pública, responsabilidad de servidores públicos, legislación penal, organización y funcionamiento de la administración pública y responsabilidad fiscal, entre otros, teniendo en cuenta que el estatuto trata sobre medidas de prevención, control y sanción contra la corrupción en la gestión pública.

Señala el interviniente que la norma demandada dispone que la Unidad de Investigaciones Especiales contra la corrupción desarrollará sus funciones con la finalidad de adelantar auditorias especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el adelantamiento de los procesos correspondientes. Es decir, comprende gran cantidad de materias, todas susceptibles de abarcar diversas áreas jurídicas.

En cuanto a la iniciativa legislativa privativa del Contralor General en estas materias, considera el interviniente que al Congreso de la República corresponde determinar la estructura de la administración nacional (150-7 superior), sin que lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 268 de la Carta signifique que sólo el Contralor General puede proponer reformas administrativas a la Contraloría.

#### 2. Escuela Superior de Administración Pública

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la mencionada institución académica hizo llegar un escrito en el cual manifiesta que esta entidad "... no cuenta con insumos necesarios para emitir un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del

artículo 128 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011”.

### 3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El agente del Instituto solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada. El texto es prolijo en explicaciones sobre el principio de unidad de materia. En él, luego de citar varias sentencias de la Corte, explica que a partir del criterio ponderado aplicable al principio analizado, se puede inferir que una ley relacionada con las medidas para combatir la corrupción y estimular la efectividad del control de la gestión pública, comprende materias tan extensas y tan variadas que puede referirse a diversos asuntos, con la condición de que tengan conexidad temática, sistemática y teleológica con lo que se propone regular.

Añade que una perspectiva flexible de análisis de constitucionalidad de una ley por desconocimiento del principio de unidad de materia permite ampliar el margen de la libertad legislativa emanada del principio democrático, bajo el entendido que el Congreso asumió que era razonable incluir el precepto demandado.

En relación con la iniciativa legislativa privativa del Contralor General para elaborar la norma demandada, estima el interviniente que si bien es cierto la ley fue tramitada inicialmente a instancias del Gobierno Nacional, este hecho no significa que el Congreso de la República y el Contralor General hayan perdido sus competencias, sino que el Ejecutivo, por tratarse de una reforma a la estructura de la administración nacional presentó el proyecto para que las demás instituciones participaran, propusieran, impulsaran y aprobaran textos adicionales.

### 4. Departamento Administrativo de la Función Pública

El vocero del Departamento Administrativo solicita a la Corte que declare exequible el precepto demandado. En cuanto al cargo por violación del principio de unidad de materia, señala que, como lo sostiene la Corte, aquel no resulta trasgredido cuando exista relación entre la norma demandada y el cuerpo normativo del cual hace parte, requiriéndose ausencia absoluta de conexión entre la materia que pretende regularse y el artículo que se considera ajeno a ella.

Considera que en el presente caso el principio de unidad de materia no fue desconocido, ya que la creación de dependencias en la Contraloría General de la República correspondió a una medida necesaria para desarrollar el propósito legislativo, presentándose relación causal entre la materia a regular y el artículo demandado.

De otra parte, en cuanto al cargo por violación del principio de unidad legislativa, según el cual sólo el Contralor General puede proponer reformas a la Contraloría, el interviniente explica que el artículo 268-9 de la Constitución no significa monopolio legislativo, es decir, el Congreso de la República no ha desconocido las atribuciones del Jefe de la Entidad de control Fiscal, por cuanto el precepto superior en mención no establece que el Contralor sea el único facultado para tramitar este tipo de iniciativas legislativas, por lo que bien pudo hacerlo el Gobierno Nacional.

## 5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para el representante del Ministerio la norma impugnada debe ser declarada exequible. Empieza por explicar el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política, recordando que en virtud del mismo se busca impedir la introducción de iniciativas sorpresivas, inopinadas o subrepticias en el trámite parlamentario. Sin embargo, precisa que este principio no puede aplicarse al punto de anular el principio democrático.

En su criterio, la aplicación del principio de unidad de materia exige llevar a cabo una interpretación sistemática de los cuerpos normativos, ya que de otra manera se podría limitar la función del legislador, violentándose también el principio democrático.

Luego de mencionar el contenido de la Ley 1474 de 2011, estima el agente del Ministerio que entre los mecanismos de investigación y sanción fue normal que aparecieran nuevas herramientas jurídicas y organizacionales para garantizar el propósito de la ley. Para el logro de tales fines fueron creados organismos públicos especializados en la lucha contra la corrupción o fueron modificados los existentes, como ocurrió con la Contraloría General de la República.

En concepto del interviniente, la incorporación de estas materias en la ley no viola el principio en comento, quedando desvirtuado el argumento del actor, toda vez que las reformas introducidas al órgano de control fiscal estaban presupuestadas desde el texto de la iniciativa legislativa.

En cuanto a la iniciativa legislativa privativa del Contralor General de la República, estima el interviniente que el argumento del actor carece de fundamento constitucional válido, toda vez que el artículo 268-9 no asigna una competencia exclusiva a este funcionario, sino que se trata de una competencia compartida con el Congreso y el Gobierno Nacional.

## 6. Universidad Nacional de Colombia

A partir del título de la ley 1450 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, conocido como “estatuto anticorrupción”, el interviniente colige que no es ajena a su materia la creación en la Contraloría General de la República de órganos destinados a la investigación al control. Incluir nuevas instancias funcionales, asegura el agente de la Universidad, no contraviene la finalidad perseguida por la ley.

En cuanto a la iniciativa legislativa de la Contraloría General, considera que el Gobierno Nacional tiene competencia privativa en esta materia en los asuntos que el constituyente en forma precisa determinó, sin que exista en la Carta Política otra restricción que le dé competencia a otros entes y que permita establecer que queda excluido el Ejecutivo. La Constitución faculta a determinadas autoridades para presentar iniciativas legislativas en el ámbito de sus competencias, sin que esta circunstancia signifique supresión de las atribuciones del Gobierno Nacional ni del Congreso.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Solicita declarar exequible la norma demandada. A partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional el Jefe del Ministerio Público señala que la unidad de materia en una ley debe analizarse considerando la existencia de una relación objetiva y razonable entre el contenido que se cuestiona y la temática general dominante en la ley. En el caso que se examina la ley no está limitada a la hipótesis de redistribuir funciones, ella permite ampliar la estructura, los instrumentos y los recursos de los organismos de control, para adecuarla a la lucha contra la corrupción.

Señala que el actor se equivoca al asumir que la materia de la ley es lograr la eficiencia y la eficacia del control fiscal, ya que asume una postura sesgada que no corresponde al contenido de la ley, que no es otro que dictar normas para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y hacer efectivo el control de la gestión pública.

La ley no está limitada a redistribuir competencias, su propósito es fortalecer la lucha contra la corrupción, permitiendo, de manera razonable, ampliar la estructura y los recursos de los organismos de control.

Considera el Procurador que la creación de unidades especiales para investigar hechos de corrupción, guarda relación directa con la materia de la ley. Concluye manifestando que ninguna de las expresiones demandadas vulnera el principio de unidad de materia, ya que guardan una relación de conexidad objetiva y razonable con la materia dominante de la ley, que es fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

El Jefe del Ministerio Público no menciona en su concepto el argumento relacionado con la iniciativa legislativa del Contralor General de la República, a efecto de determinar si se trata de un vicio de trámite en la formación de la ley.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto las expresiones demandadas hacen parte de una Ley (C. Po. artículo 241-4).

### 2. Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad para proferir fallo de mérito

Durante los últimos años la jurisprudencia ha asumido en forma pacífica, permanente y reiterada[1] que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo judicial de control objetivo o abstracto, en virtud del cual quienes están legitimados pueden acudir ante el Tribunal Constitucional para solicitar que, previo el cumplimiento de un proceso, la Corporación se pronuncie sobre la conformidad de un precepto legal demandado con lo establecido en el texto de la Carta Política. Por tratarse de una acción judicial, es natural que previamente las competencias hayan sido asignadas por el ordenamiento jurídico, como también es lógico que las reglas de procedimiento provean sobre autoridad competente, legitimación por activa, lapso para admisión de la demanda, traslado, notificaciones, términos de caducidad, intervinientes, incidentes, pruebas y práctica de las

mismas, debate y decisión.

En los asuntos propios del control de constitucionalidad por vía principal, antes de iniciar el trámite y como condición necesaria para todo pronunciamiento de mérito caracterizado por sus efectos erga omnes, la Corte tiene a su cargo el deber de verificar que el escrito presentado para pedir la declaración de inexecutable, cumpla con ciertos requisitos previstos en el sistema normativo y precisados por la jurisprudencia.

Los condicionamientos así dispuestos no son más que desarrollo del concepto "Estado democrático y participativo de derecho", entendido como sinónimo de distribución del poder en ramas, creación de órganos con asignación de competencias y regulación de los derechos ciudadanos en el campo de sus atribuciones para participar en la vida cívica, política y comunitaria del país (C. Po. arts. 40-6 y 95-5).

2.1. El respeto por las normas que regulan la competencia de los órganos del Estado garantiza el debido proceso, comunica certeza a las relaciones jurídicas y significa garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales. En desarrollo del concepto "Estado democrático y participativo de derecho" e inescindiblemente unido a él, se cuenta con el principio de legalidad consagrado, entre otros, en los artículos 6º[2] y 121[3] de la Constitución Política.

Siguiendo los derroteros establecidos por el constituyente de 1991, el artículo 241 superior prevé que a la Corte Constitucional le corresponde ejercer sus competencias en los estrictos y precisos términos allí determinados. Es decir, la Corte sólo puede conocer y tramitar los asuntos que el ordenamiento jurídico le asigna, siguiendo las prescripciones impuestas por el legislador; por tanto, en materia de control por vía principal u objetiva, la Corporación está sometida a lo dispuesto en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991.

2.2. El Decreto 2067 de 1991 prevé en el artículo 2º los requisitos formales que deben cumplir las demandas de inexecutable para que proceda su admisión. Según este precepto:

"Las demandas en las acciones públicas de inexecutable se presentarán por escrito, en duplicado y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda."

(Subraya la Sala).

2.3. La jurisprudencia ha señalado que las razones de inconstitucionalidad a las cuales alude el numeral tercero del artículo 2º, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En la Sentencia C-1052 de 2001[4], además de sistematizar y precisar estos conceptos, la Corte agregó que se trata de exigencias que constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir el ciudadano cuando, en ejercicio de sus derechos políticos, acude ante el Tribunal Constitucional. En la mencionada providencia la Corporación explicó:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”[5], no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[6] “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”[7] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[8]. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”[9].

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”[10]. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[11] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[12].

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[13] y doctrinarias[14], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está

acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"[15]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[16], calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"[17] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional".

2.4. Si bien es cierto que se trata de una acción pública ejercida por ciudadanos que no están en el deber de reunir calidades de expertos en derecho, también lo es que su ejercicio implica una carga mínima de cuidado en la redacción y argumentación para permitir a la Corte Constitucional discernir sobre las razones que el demandante pretende esgrimir y a partir de las cuales se producirá una decisión judicial que hará tránsito a cosa juzgada y tendrá efectos erga omnes.

Esa carga mínima de argumentación para quien ejerce esta acción es lógica, necesaria y pertinente, por cuanto el incumplimiento de tal presupuesto podría llevar a la Corte a iniciar un proceso, vincular a las autoridades públicas que en él participan, convocar intervinientes, escuchar expertos, citar audiencias públicas, deliberar en Sala Plena y al final, debido a la insuficiencia o a la ausencia de los argumentos, establecer que la demanda adolece de ineptitud sustantiva, resolver inhibiéndose para fallar sobre el fondo de la cuestión y frustrar de esta manera a los ciudadanos que durante meses esperaron una resolución de fondo.

2.5. Puede ocurrir que desde cuando la demanda es presentada el Magistrado Sustanciador decida admitirla, sin que esta circunstancia obligue a la Corporación a proferir una sentencia de mérito, toda vez que a lo largo del respectivo proceso intervendrán las autoridades que jurídicamente están en el deber de hacerlo, entre ellas el Procurador General de la Nación, también los agentes públicos y los particulares que resulten invitados, así como los ciudadanos que en ejercicio de sus derechos decidan participar; además, la Corte podrá convocar audiencias públicas para escuchar expertos, solicitar pruebas y debatir durante sus sesiones, para finalmente adoptar la respectiva decisión valorando

todos los argumentos expuestos y las pruebas aportadas.

Admitir la demanda y darle trámite permite a la Corporación contar con elementos de juicio suficientes para, llegado el momento, resolver si existe o no mérito para adoptar una decisión de fondo. Las reglas del proceso judicial consagradas en el Decreto 2067 de 1991, permiten a la Corte admitir, inadmitir o rechazar la demanda; en caso de admitirla darle trámite y contar con un periodo razonable durante el cual el proyecto de sentencia es radicado en la Secretaría General, difundido entre los Magistrados y luego debatido, todo para que la Sala Plena cuente con los medios de convicción suficientes para resolver sobre la cuestión que se le plantea.

### 3. Ineptitud de la demanda instaurada en el presente caso

El estudio de la demanda lleva a la Sala a determinar que en el asunto examinado no están presentes los elementos de argumentación requeridos jurisprudencialmente para proferir fallo de mérito, en particular los relacionados con la especificidad[18] de las razones presentadas por el accionante.

3.1. La ausencia de la argumentación requerida fue puesta de manifiesto en su momento por el Magistrado Sustanciador, quien, mediante auto del 24 de agosto de 2012, resolvió inadmitir la demanda por considerarla sustantivamente inepta. En la providencia mencionada[19] se advirtió al accionante acerca de la falta de certeza en varias de las razones de inexecutable que esgrimió, entre ellas las relacionadas con la violación del principio de unidad de materia y la creación de cargos de libre nombramiento y remoción al interior de la Contraloría General de la República, solicitándole que, al corregir la demanda, precisara los fundamentos de su pretensión.

A pesar de no haber cumplido a cabalidad con esta condición, aplicando el principio *pro actione*, la demanda fue admitida mediante auto del 14 de septiembre de 2012.

3.2. La Corte encuentra que en el presente caso están ausentes los elementos que identifican la especificidad en los cargos que servirían de fundamento para alegar la presunta violación del principio de unidad de materia, toda vez que el demandante no precisa las razones por las cuales las normas que modifican la estructura administrativa de la Contraloría General de la República no guardan relación con el objeto de la Ley, entendido éste como el de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

El actor limita su exposición a afirmar que "... el contenido material de la ley desde la radicación del proyecto y hasta su aprobación no guarda relación alguna con la creación de cargos y modificación de la Estructura de la Contraloría General de la República de que trata el artículo 128 de la ley 1474 de 2011".[20]

El demandante no precisó las razones por las cuales se daría una contradicción entre el precepto demandado y el artículo 158 superior, limitando su argumento a reseñar la creación de cargos en el ente de control fiscal sin discurrir sobre los criterios de conexidad que sirven para determinar el principio de unidad de materia, como son: la conexidad temática, causal, teleológica y sistemática[21]

3.3. De otra parte, considera la Sala que los argumentos de inconstitucionalidad relacionados con la presunta violación del artículo 125 superior, según los cuales fueron creados cargos de libre nombramiento sin atender al deber de velar por la carrera administrativa como instrumento para la vinculación de servidores públicos a la Contraloría General de la República, también adolecen de falta de especificidad.

La carrera administrativa es la regla general para el ingreso al servicio público[22], pero la Constitución también prevé otras formas, entre ellas la vinculación a cargos de libre nombramiento y remoción, dentro de los parámetros jurídicos señalados por el legislador y la jurisprudencia, parámetros que no fueron adecuadamente expuestos por el demandante y que hacen improcedente una decisión de mérito sobre la cuestión planteada.

La Constitución, en el artículo 125, prevé excepciones a la regla general de la carrera administrativa para cuatro hipótesis: a) los empleos de elección popular; b) los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales; y d) los demás que determine la ley.

3.4. Condiciones para clasificar determinados cargos como de libre nombramiento y remoción

Como quedó reseñado en la sentencia C-284 de 2011, para la Corte la competencia del Legislador para definir los cargos de libre nombramiento y remoción no es una atribución de tipo absoluto, por medio de la cual se pueda hacer nugatoria la regla general de la carrera administrativa, la Corporación ha sostenido que “la competencia legislativa para la definición de cargos de libre nombramiento y remoción no supone una facultad absoluta que pueda desvirtuar la propia regla general de la carrera administrativa”[23], y que el Legislador está “facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere las naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema”[24].

Es decir, para la Corte son dos las condiciones -alternativas, no copulativas- que habilitan al Legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, ambas referidas a la naturaleza y funciones de cada cargo en particular:

(1) Que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; o

(2) Que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público.

Sobre la excepción a la regla general de ingreso mediante el sistema de carrera administrativa, la jurisprudencia ha explicado:

“Siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer

libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.”[25]

3.5. En el presente caso el demandante omitió toda argumentación relacionada con los eventos en los cuales excepcionalmente el legislador está facultado para crear cargos de libre nombramiento y remoción, impidiendo de esta manera que la Corte pueda abordar el examen de la norma demandada y, por consiguiente, llevando a la Corporación a inhibirse para proferir una decisión de mérito por ineptitud sustantiva de la demanda, originada en la falta de especificidad del cargo relacionado con la presunta violación del artículo 125 superior.

## VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo acerca de la exequibilidad del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

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

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (e)

GABRIEL EDUARDO MEDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-195/13

DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No constituye un vicio material (Aclaración de voto)

Contrario a lo que ha sostenido la jurisprudencia de la Corte, el desconocimiento del principio de unidad de materia no constituye un vicio material, como quiera que apenas es uno de los requisitos que integra el proceso de formación de la ley, cuyo examen implica un mera confrontación de la norma con el contenido de la ley y no con un precepto sustantivo constitucional, razón por la cual carece de la entidad material que le ha atribuido la jurisprudencia

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 128 (parcial) de la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

Referencia: Expediente D-9254.

Magistrada Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

En efecto, el cargo relativo a la iniciativa legislativa para modificar la estructura de la Contraloría, así como el de violación del principio de unidad de materia, constituyen vicios

de forma, sujetos al plazo de caducidad de un año previsto en el artículo 242 de la Constitución.

Por ende, al haberse publicado la Ley 1474 el 12 de julio de 2011, la posibilidad de interponer una demanda de constitucionalidad por vicios de forma, ya habría caducado.

Reitero que, contrario a lo que ha sostenido la jurisprudencia de la Corte, el desconocimiento del principio de unidad de materia no constituye un vicio material, como quiera que apenas es uno de los requisitos que integra el proceso de formación de la ley, cuyo examen implica un mera confrontación de la norma con el contenido de la ley y no con un precepto sustantivo constitucional, razón por la cual carece de la entidad material que le ha atribuido la jurisprudencia.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

[1] Cfr., entre otras, las sentencias C-743 de 2010, C-369 de 2011 y C-587 de 2011.

[2] Constitución Política art. 6º. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

[3] Constitución Política art. 121. “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

[4] Cfr. C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-293 de 2008.

[5] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-428 de 1996.

[6] Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; la Corte también se inhibió de conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

[7] Sentencia C-504 de 1995. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

[8] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999,

por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000.

[9] En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000 y C-011 de 2001, entre otras.

[10] Cfr. Corte Constitucional sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

[11] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000 y C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

[12] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[13] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

[14] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[15] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[16] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[17] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de

1997, C-374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

[18] Cfr. considerandos 2.2. y 2.3. de esta providencia.

[19] Cfr., folio 20 del expediente.

[20] Demanda, folio 6 del expediente.

[21] Cfr., entre otras, las sentencias C-025/1993 y C-025/1993.

[23] Sentencia C-312/03.

[24] Sentencia C-195/94.

[25] Sentencia C-514/94.