DECRETO LEY QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL-Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de la competencia legislativa conferida por el constituyente derivado

El tribunal observó, en primer lugar, que las normas demandadas no abordan ninguna de las materias relacionadas en el parágrafo transitorio. En segundo término, con fundamento en el hallazgo recién señalado, el plenario dedujo que la mayor parte de la regulación contenida en los artículos enjuiciados no presenta conexidad material alguna con las modificaciones que implicó la reforma. Como corolario de lo anterior, estableció que la inclusión de tales disposiciones en el decreto implicaba una extralimitación de las facultades extraordinarias, en tanto se ocupaban de asuntos que desbordaban la habilitación legislativa.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL-Facultad de la Contraloría General de la República para imponer la sanción de suspensión

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS CON FUERZA DE LEY EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE EN VIRTUD DE LAS POTESTADES OTORGADAS EN UN ACTO LEGISLATIVO-Competencia de la Corte Constitucional

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA IMPLEMENTAR REFORMAS CONSTITUCIONALES-Otorgamiento por el constituyente originario y derivado

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Finalidad

FACULTADES CONSTITUCIONALES AL EJECUTIVO Y FACULTADES LEGALES EXTRAORDINARIAS

AL EJECUTIVO-No es posible equiparación

(…) la Sala Plena encuentra necesario destacar la diferencia existente entre las facultades que aquí se analizan y aquellas, de uso ordinario, que se encuentran previstas en el artículo 150.10 del texto superior. Esta corporación ha manifestado que «las facultades extraordinarias que el Legislador otorga al Ejecutivo no pueden equipararse a las facultades que el propio Constituyente le entregó». En el caso que se analiza en esta oportunidad, tales facultades «no sólo están taxativamente señaladas en la propia [c]arta, sino que parten de la necesidad de una reglamentación urgente para el desarrollo constitucional». En contraste, «las facultades legales extraordinarias son generales, salvo lo expresamente señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la [c]arta[;] se solicitan por el [G]obierno y se conceden en atención a la conveniencia política del asunto. De ahí pues que no [sea] posible equiparar las facultades extraordinarias legales y las facultades constitucionalmente otorgadas al [p]residente».

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Interpretación del alcance de la habilitación debe ser estricta y restringida

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN UNA REFORMA CONSTITUCIONAL-No plantea per se un problema de unidad de materia o de abolición del principio de separación de poderes ni de sustitución de la Constitución

PODER DE REVISION O REFORMA DE LA CONSTITUCION-Facultad extraordinaria al Gobierno para expedir normas sujetas a reserva de ley/PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Límites

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR LA CONSTITUCIÓN-Características

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL-Alcance de las facultades legislativas extraordinarias conferidas al Presidente de la República

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL-Interpretación de la habilitación legislativa al presidente de la República

(…) este tribunal ha advertido que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 no remplazó integralmente los artículos constitucionales que reformó; en su lugar, introdujo cambios específicos a su texto. De tal suerte, a entender de la Corte, la habilitación conferida al presidente recae, precisamente, sobre los cambios puntuales que introdujo la reforma. Esto es consecuencia de la armonización entre el parágrafo transitorio del artículo 268 superior y los principios de separación funcional y colaboración armónica entre las ramas del Poder Público, la cual impone una lectura restrictiva de la norma habilitante. Una interpretación contraria conduciría al otorgamiento de facultades que no están previstas explícitamente en la norma, conclusión que es insostenible a la luz del principio de legalidad.

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL-Asuntos que tienen reserva de ley

(…) con arreglo a lo dispuesto en el segundo párrafo del parágrafo transitorio del artículo 268 superior, el presidente de la República no se encuentra autorizado para regular las dos siguientes materias: «(i) [L]as apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto

de la Contraloría General de la República y (ii) las medidas para garantizar la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación y de la cuota de fiscalización».

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL-Fundamento constitucional

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL Y PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Diferencias

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos

REVIVISCENCIA DE NORMA DEROGADA-No se produce de manera automática por declaratoria de inexequibilidad de norma derogatoria

REVIVISCENCIA DE NORMAS DEROGADAS-Jurisprudencia constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-209 de 2023

Ref.: Expediente D-14857

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020, «[p]or el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal»

Demandante:

Yeimi Milena Rojas García

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. El 20 de junio de 2022, la ciudadana Yeimi Milena Rojas García formuló demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020. En su criterio, las disposiciones serían contrarias al parágrafo transitorio del artículo 268 del texto superior, que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República, exclusivamente «para los efectos del [aludido] parágrafo y [para] el desarrollo de[l] [A]cto [L]egislativo»1 Cuarto de 2019. De acuerdo con el cargo planteado, el asunto regulado en las normas demandadas, esto es, el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, no estaría comprendido en el marco temático establecido en la norma constitucional. Por tal motivo, la regulación habría desbordado las facultades concedidas en la reforma constitucional.

1. El 11 de julio de 2022, el despacho de la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda por cuanto, en su criterio, el cargo propuesto habría incumplido los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

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

1. Mediante auto del 3 de agosto de 2022, la magistrada sustanciadora rechazó la demanda.

A su juicio, el escrito de corrección no habría subsanado las deficiencias que fueron señaladas en el auto del 11 de julio de 2022, lo que impediría la realización del juicio de constitucionalidad. Tal conclusión se fundamentó en tres razones. Primero, el cargo propuesto se fundaría en una lectura incompleta del parágrafo transitorio del artículo 268 superior, lo que supondría el desconocimiento del requisito de certeza. Segundo, la acusación se basaría en afirmaciones abstractas y generales, que impedirían apreciar el enfrentamiento entre la Constitución y las normas demandadas. Tercero, la demandante habría estructurado el cargo sin tener en cuenta el precedente fijado en la Sentencia C-090 de 2022, que esclareció el alcance del artículo 268 de la carta; tal omisión la habría llevado a atribuirle a la disposición constitucional un significado distinto al que le corresponde.

1. El 8 de agosto de 2022, la accionante interpuso recurso de súplica contra el auto de rechazo. Adujo que la providencia no tuvo en cuenta el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, y desconoció, además, la índole pública de la acción de inconstitucionalidad. Manifestó que estas directrices obligan a la Corte a evaluar la admisibilidad de las demandas con algún grado de flexibilidad, lo que, por otra parte, sería plenamente compatible con la realización efectiva del principio de la supremacía constitucional. Por último, señaló que las demandas que habían dado lugar a la expedición de las Sentencias C-090 y C-113 de 2022 plantearon a la Corte el mismo problema jurídico que proponía su demanda, lo cual demostraría la existencia de una contradicción entre la Constitución y las normas demandadas.

1. Mediante el Auto 1349 de 2022, la Sala Plena revocó el auto de rechazo. La decisión fue adoptada tras considerar que el cargo de inconstitucionalidad formulado sí cumplió los requisitos aplicables en la materia. Esta conclusión se fundó en los dos argumentos propuestos en el recurso de súplica: el principio pro actione y el precedente fijado por esta corporación en las Sentencias C-090 y C-113 de 2022. En criterio de la Sala, «la recurrente sí plante[ó] una duda fundada respecto de la constitucionalidad de los artículos acusados en su demanda […] por cuanto esta corporación —en dos oportunidades— ha concluido que asuntos como el “fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal” o la regulación sobre

la “jurisdicción coactiva” no desarrollaban las materias para las que le fueron otorgadas facultades extraordinarias al presidente, mediante el parágrafo transitorio del artículo 268 de la carta». En consecuencia, la Sala Plena dispuso «[r]emitir la demanda […] a la magistrada sustanciadora para que continu[ara] con el trámite de admisión de la demanda, de conformidad con lo establecido en [la] providencia»2.

1. En escrito dirigido a la Corte Constitucional el 1 de noviembre de 2022, la procuradora general de la Nación, Margarita Cabello Blanco, manifestó estar impedida para rendir concepto sobre la constitucionalidad de los artículos demandados. Sostuvo que se encontraba incursa en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma acusada, en su antigua condición de ministra de Justicia y del Derecho.

1. Mediante el Auto 1921, del 7 de diciembre de 2022, la Sala Plena aceptó el impedimento manifestado y ordenó correr traslado al viceprocurador general de la Nación, para lo de su competencia.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

I. Norma demandada

1. A continuación, se transcriben en su integridad los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020, «[p]or el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal».

DECRETO 403 DE 2020

(marzo 16)

Diario Oficial No. 51.258 de 16 de marzo 2020

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

[…]

DECRETA

[…]

TÍTULO IX

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL

ARTÍCULO 78. NATURALEZA. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.

ARTÍCULO 79. COMPETENCIA. El conocimiento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y su trámite de primera y segunda instancia, se surtirá por parte de los funcionarios que determine la ley o el titular del órgano de control fiscal respectivo, de conformidad con su estructura orgánica y funcional.

ARTÍCULO 80. CAMPO DE APLICACIÓN. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o

control fiscal.

PARÁGRAFO. Lo previsto en el presente título en relación con las sanciones y conductas sancionables aplicará a los hechos o conductas acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 81. DE LAS CONDUCTAS SANCIONABLES. Serán sancionables las siguientes conductas:

a) Incurrir en violación de los principios constitucionales y legales del control o de la gestión fiscal, cuando así se concluya de los resultados de la vigilancia y del control fiscal.

b) Omitir o no asegurar oportunamente fondos, valores o bienes o no lo hicieren en la cuantía requerida, teniendo el deber legal, reglamentario, contractual o estatutario de hacerlo.

d) No cumplir con las obligaciones fiscales, entre ellas las previstas en las normas orgánicas del presupuesto y las asociadas a la destinación y entrega oportuna de los recursos fiscales o parafiscales recaudados con un fin legal específico.

e) Dar utilización diferente a la prevista en la ley, los reglamentos o la regulación a los bienes, fondos o recursos fiscales, o parafiscales, incluidos los bienes adquiridos con recursos públicos.

f) Incurrir en errores relevantes que generen glosas en la revisión de las cuentas y que afecten el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

i) Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de los órganos de control o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.

j) No comparecer oportunamente a las citaciones que hagan los órganos de control fiscal.

k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.

l) No atender, en el caso de personas o entidades dedicadas a actividades industriales, comerciales o de servicios, los requerimientos de los órganos de control fiscal para el suministro de copias o la exhibición de libros, comprobantes y documentos de contabilidad, o cualquier información que permita realizar estudios de mercado que sirvan como prueba para la determinación de sobrecostos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas o privadas que administren recursos públicos, o que desconozcan la inoponibilidad de la reserva de la información a órganos de control fiscal, en el debido ejercicio de sus funciones.

m) Obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información.

o) El no fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos, bajo el entendido que se trate de un mismo representante legal que haya actuado con dolo o culpa grave.

p) Las demás que defina la ley como conducta sancionable.

ARTÍCULO 82. OTRAS CONDUCTAS. Los titulares de los órganos de control fiscal, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) períodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo período fiscal, solicitarán ante las autoridades disciplinarias competentes adelantar el proceso disciplinario para la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso y previo proceso disciplinario, cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas o suspensión.

ARTÍCULO 83. SANCIONES. Dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, los órganos de control fiscal podrán imponer las siguientes sanciones:

1. Multa. Consiste en la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana desde uno (1) hasta ciento cincuenta (150) salarios diarios devengados por el sancionado para la época de los hechos. En caso de los particulares la sanción se tasará entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Suspensión. Consiste en la orden de separación temporal del cargo del servidor público sancionado, hasta por ciento ochenta (180) días.

PARÁGRAFO. El valor del salarlo diario se calculará de la división del monto del salario mensual certificado entre treinta (30).

ARTÍCULO 84. CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Las sanciones dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se impondrán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Multa: Podrá imponerse cuando los sujetos sancionables incurran en una o varias de las conductas tipificadas a título de culpa o dolo en el presente título, salvo en los casos en que

concurran los criterios para la imposición de la sanción de suspensión.

2. Suspensión: Solo procederá cuando la conducta en que incurra un servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo y concurra una o varias de las siguientes circunstancias:

a) Cuando el sujeto de control niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, a pesar de que el organismo de control la haya solicitado en por lo menos tres (3) ocasiones, para lo cual se deberá tener en cuenta los términos otorgados para la entrega de la información, las condiciones particulares, el volumen y la complejidad de la misma, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

b) Cuando se evidencie la destrucción u ocultamiento voluntario de información requerida o la intimidación a personal subordinado para la entrega de la misma.

c) Cuando se suministra información falsa o que no corresponda a la realidad, que induzca a error al organismo de control fiscal correspondiente.

d) En todos los casos en que se reincida dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de imposición de una sanción de multa por las mismas conductas.

e) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

ARTÍCULO 85. REGISTRO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS FISCALES. Los órganos de control fiscal llevarán un registro público de las sanciones administrativas fiscales impuestas por estos.

ARTÍCULO 86. PAGO DE LA MULTA. Cuando se imponga la sanción de multa, el pago deberá realizarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto que la impone. La resolución que imponga la multa debidamente ejecutoriada prestará mérito ejecutivo.

Las multas impuestas por los órganos de control fiscal serán descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, teniendo en cuenta los límites que

establece la normativa vigente para los descuentos.

ARTÍCULO 87. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN. La graduación de las sanciones se realizará teniendo en cuenta lo dispuesto en el presente decreto ley y en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las normas que lo modifiquen o adicionen, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

ARTÍCULO 88. TRÁMITE. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal se tramitará en lo no previsto en el presente decreto ley, por lo dispuesto en el [sic] Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.

I. El cargo de inconstitucionalidad

1. De acuerdo con los argumentos expuestos por la accionante, los artículos transcritos violarían el parágrafo transitorio del artículo segundo del Acto Legislativo Cuarto de 2019, que modificó el artículo 268 de la Constitución. La disposición otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para que expidiera decretos con fuerza de ley, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la citada reforma constitucional. El otorgamiento de las facultades extraordinarias fue efectuado en los siguientes términos: «Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al [p]residente de la República para expedir decretos con fuerza de ley»3.

1. En opinión de la demandante, la disposición constitucional únicamente habría conferido

facultades extraordinarias para la regulación de tres asuntos: «1) [La] creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, 2) la ampliación de la planta de personal, [y] 3) la incorporación de los servidores de la planta transitoria»4.

1. Ninguno de estos temas comprendería, según este planteamiento, el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. Dicha cuestión, que se aborda en los artículos demandados, «no guarda ninguna relación de conexidad con las materias habilitantes del parágrafo transitorio [c]onstitucional»5. Por tal motivo, su inclusión en el Decreto 403 de 2020 conllevaría una extralimitación en las facultades extraordinarias conferidas por la disposición constitucional. Tal afirmación encontraría sustento en las Sentencias C-090 y C-113 de 2022, providencias en las que este tribunal declaró la inconstitucionalidad de un número apreciable de disposiciones del decreto en cuestión por haber desbordado las facultades concedidas al presidente.

1. Con base en estas razones, la ciudadana solicitó a esta corporación declarar la inconstitucionalidad de los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020, por desbordar la demarcación temática establecida en el artículo 268 superior.

I. Intervenciones

Argumentos relevantes

Ligia Dunia Barrera Orduz

Mediante memorial presentado el 8 de noviembre de 2022, la ciudadana coadyuvó la demanda. Adicionalmente, solicitó a la Corte precisar los efectos de la declaración de inexequibilidad de los artículos demandados. En concreto, pidió esclarecer, de manera explícita, que la inconstitucionalidad de las disposiciones da lugar a la «reviviscencia del

capítulo V Sanciones, —artículos 99, 100, 101, 102, 103 y 104 de la Ley 42 de 1993— y del parágrafo 2 del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011»6.

La interviniente observó que, como consecuencia de la reviviscencia de dichas normas, «la facultad sancionatoria estará en cabeza única y exclusivamente de los contralores y por su naturaleza, su trámite será de única instancia»7. Añadió que, en cumplimiento de lo previsto en el numeral segundo del inciso tercero del artículo 74 de la Ley 1437 de 2022, las decisiones sancionatorias serían adoptadas por «los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial»8. Como consecuencia de lo anterior, en su criterio, se presentaría una antinomia entre los artículos 47A y 49A de la Ley 1437 de 2011, añadidos a ella por los artículos cuarto y séptimo de la Ley 2080 de 2021, y las disposiciones que recobrarían vigencia. La oposición se produciría en atención a que los artículos de la Ley 1437 de 2011 otorgan funciones al superior jerárquico de quien emite el acto administrativo, tanto en el caso de la suspensión provisional como en la decisión de los recursos que se presentan en su contra; tal arreglo sería impracticable, pues no existe un «superior jerárquico de la Contraloría General de la República»9.

Ministerio de Justicia y del Derecho

En escrito presentado el 9 de noviembre de 2022, Miguel Ángel González Chaves, director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicitó a la Corte emitir un fallo inhibitorio. En su criterio, el cargo de inconstitucionalidad propuesto desconocería los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Tales falencias serían resultado de una lectura inadecuada del artículo constitucional supuestamente infringido y de una deficiente argumentación sobre el sentido de los precedentes alegados por la accionante.

El director de la dependencia recordó que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 facultó al contralor general de la República para imponer sanciones de multa y suspensión. Por tal motivo, sería «necesario establecer y desarrollar en el [d]ecreto [l]ey el [p]rocedimiento [a]dministrativo [s]ancionatorio [f]iscal»10. Sería menester, entonces, establecer reglas relativas a «su naturaleza, la competencia de los órganos de control fiscal, su campo de aplicación, las conductas sancionables, las sanciones, su registro, pago de la multa, graduación de la sanción y tramite»11. Finalmente, indicó que las normas demandadas

solventan la dispersión normativa que se presenta en este campo, y que, por otra parte, cuentan con un sólido sustento en los principios constitucionales que gobiernan el control fiscal.

Auditoría General de la República

En escrito presentado el 10 de noviembre de 2022, Pablo Andrés Olarte Huguet, director de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, solicitó a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. En su criterio, la demanda incurriría en una ineptitud sustancial, que se evidenciaría en el incumplimiento de los siguientes requisitos: «[L]a claridad, en cuanto se pierde el hilo conductor de las normas demandadas respecto del alcance de la facultad legislativa extraordinaria para el desarrollo del acto legislativo; la certeza, especificidad y suficiencia, por cuanto el sesgo analítico […] vicia la relación deducida entre la justificación de la facultad otorgada al [p]residente de la República y la materia de la normativa demandada»12.

El funcionario añadió que la accionante no habría tenido en cuenta el precedente fijado por esta corporación en la Sentencia C-090 de 2022. En ella, quedó establecido que el presidente de la República se encontraba autorizado para desarrollar, mediante decreto ley, las modificaciones que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 hubiere introducido en la Constitución. Dentro de ellas se encontraría la facultad otorgada al contralor General de la República por el numeral 17 del artículo 268 superior, consistente en imponer sanciones.

Universidad de los Andes13

Mediante escrito del 10 de noviembre de 2022, el Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los artículos demandados, en los siguientes términos: «[B]ajo el entendido de que sean comprendidos como una facultad sancionatoria del [c]ontralor frente a particulares, entidades o administraciones que manejen fondos o bienes públicos y no como un articulado especializado en la sanción disciplinaria a los funcionarios públicos que manejen fondos o bienes públicos»14.

Pese a que la universidad planteó la anterior solicitud, la intervención no propone argumentos que la sustenten. En lugar de ello, explica las razones por las cuales el

presidente de la República sí estaría autorizado para regular el procedimiento sancionatorio fiscal. A juicio del plantel, tanto una interpretación literal como una de índole sistemática llevarían a concluir que el parágrafo del artículo 268 superior otorgó facultades extraordinarias para la regulación de los asuntos tratados en el Acto Legislativo Cuarto de 2019, y no únicamente de los asuntos referidos en dicho parágrafo. Por consiguiente, en atención a que los numerales 5 y 17 del artículo segundo de la reforma confieren al contralor general de la República la facultad de imponer sanciones, la ordenación del procedimiento sancionatorio fiscal no supondría una extralimitación de las facultades en cuestión.

Contraloría General de la República

Mediante memorial del 11 de noviembre de 2022, el director de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, Javier Tobo Rodríguez, solicitó a la Corte inhibirse de emitir un fallo de fondo y, de manera subsidiaria, declarar la exequibilidad de los artículos demandados. La primera petición se fundamentó en que, a juicio del funcionario, el cargo formulado incumpliría los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia. La segunda, en que la regulación del procedimiento sancionatorio fiscal en modo alguno implicaría el desbordamiento de las facultades concedidas por el Acto Legislativo.

En síntesis, manifestó que el objeto del otorgamiento de facultades extraordinarias no fue otro que el de promover la implementación del nuevo modelo de control fiscal instaurado por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, mediante la expedición de disposiciones con fuerza de ley: «Precisamente, para la adecuación de esta normativa de desarrollo fue que se facultó de modo explícito al [p]residente de la República en el parágrafo transitorio […], y en uso de tal facultad fue que se expidió el Decreto 403 de 2020, cuyo contenido en nada extralimita la autorización otorgada por dicho Acto Legislativo; pues desarrolla las disposiciones de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución»15.

Los artículos demandados guardarían relación con el arreglo normativo consignado en el artículo 267 superior, según el cual atañe a la Contraloría encargarse de «la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación»16. El aludido vínculo temático se explicaría en que la reforma constitucional extendería el control fiscal respecto de «todos “los bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”, dotando al [c]ontralor de la

potestad de imponer sanciones a quien obstaculice el ejercicio de la función constitucional asignada»17.

I. Concepto del Ministerio Público

1. En memorial enviado el 17 de febrero de 2023, el viceprocurador general de la Nación, Silvano Gómez Strauch, solicitó a esta corporación declarar la constitucionalidad de los artículos demandados. La petición se basó en que existiría una relación de conexidad entre la norma constitucional habilitante, contenida en el parágrafo transitorio del artículo segundo de la reforma, y las disposiciones demandadas.

1. El funcionario observó que, según la jurisprudencia constitucional, las facultades concedidas por el Acto Legislativo Cuarto de 2019 versarían, exclusivamente, sobre aquellos asuntos que hubieren sido incorporados en la carta por la reforma. Así lo impondría el principio constitucional de separación funcional de los órganos que integran el Poder Público. En el caso concreto, los artículos demandados guardarían relación con la facultad otorgada al contralor por el numeral 17 del artículo 268 de la Constitución, de acuerdo con su nueva versión establecida por la reforma. El numeral autoriza a este último a imponer sanciones en supuestos de hecho particulares18.

1. El viceprocurador señaló que los artículos demandados se ocupan de los siguientes temas: «la naturaleza y campo de aplicación del trámite [sancionatorio], la competencia de los operadores jurídicos, así como las conductas reprochables y sus sanciones»19. En tal sentido, la regulación habría tenido por objeto permitir a «la Contraloría General de la República y [a] las contralorías territoriales […] imponer sanciones de multa y suspensión a los sujetos sometidos a su vigilancia y control»20. Esta circunstancia demostraría que las normas sometidas a control «ordenan el procedimiento para ejercer la atribución sancionatoria otorgada en dicha reforma a los órganos de vigilancia y control fiscal al adicionar el numeral

17 al artículo 268 superior»21. Por tal motivo, dada la existencia de este vínculo temático, el cargo de desbordamiento de las facultades extraordinarias no estaría llamado a prosperar.

I. Consideraciones

1. Competencia

1. Competencia de la Corte Constitucional en la materia. El control judicial de los decretos expedidos en virtud de facultades extraordinarias conferidas por la Constitución es una competencia implícita, que se encuentra en cabeza de esta corporación. Así lo ha establecido de manera pacífica y unánime la jurisprudencia22. Si bien el artículo 241 superior no prevé explícitamente este supuesto de hecho, una interpretación integral23 de la Constitución lleva a concluir que el control de las normas con fuerza material de ley corresponde a la Corte Constitucional. Por consiguiente, en atención a que los decretos leyes que se promulgan con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas por el texto superior tienen dicha naturaleza, este tribunal ha de llevar a cabo el juicio de constitucionalidad correspondiente.

1. Excepción a la competencia en la materia del Consejo de Estado. Con base en este argumento, la jurisprudencia constitucional ha discernido una excepción a la competencia residual que el artículo 237.2 de la Constitución atribuyó al Consejo de Estado. La justificación estriba en el hecho de que los decretos que se expiden por autorización de la Constitución son promulgados «por el [p]residente [de la República] en ejercicio de la función legislativa delegada, y no como autoridad administrativa. Esto en el entendido que la competencia residual del Consejo de Estado versa sobre aquellos actos expedidos por el Gobierno en ese último carácter»24. Por tal motivo, en la medida en que el texto superior ha reservado a este tribunal el control judicial de las normas con fuerza material de ley,

incumbe a la Corte asumir el conocimiento de estas demandas.

1. Competencia de la Corte Constitucional en el caso concreto. A la luz de las razones expuestas, la Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia. El Decreto Ley 403 de 2020 es una norma con fuerza material de ley, tal como se sigue del Acto Legislativo Cuarto de 2019, reforma constitucional que proporcionó el fundamento jurídico para su expedición.

1. El inciso primero del parágrafo transitorio prevé que «[e]xclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley». De tal suerte, en la medida en que el decreto fue expedido por el presidente en virtud de una competencia legislativa delegada, y no de su función administrativa ordinaria, el control judicial del texto normativo en comento atañe a la Corte Constitucional.

1. Problemas jurídicos planteados y metodología de la decisión

1. Para decidir el cargo de inconstitucionalidad formulado, la Sala Plena encuentra necesario dar respuesta al siguiente problema jurídico: ¿La inclusión de los artículos 78 a 88 en el Decreto Ley 403 de 2020, que se ocupan de la regulación del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, constituye una extralimitación de las facultades extraordinarias que otorgó al presidente de la República el artículo segundo del Acto Legislativo Cuarto de 2019, «[p]or medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal»?

1. A fin de solventar el problema jurídico, la Sala Plena desarrollará las siguientes consideraciones: i) el otorgamiento de facultades extraordinarias por el Poder Constituyente, originario y derivado, con el fin de facilitar la implementación de las reformas

constitucionales; y ii) las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Con base en estas consideraciones, la Sala Plena procederá a dar solución al cargo de inconstitucionalidad formulado por la accionante.

1. Otorgamiento de facultades extraordinarias por el Constituyente, originario y derivado, con el fin de facilitar la implementación de las reformas constitucionales

1. Objeto de la delegación legislativa y difusión de esta institución en el derecho comparado y en el constitucionalismo nacional. El otorgamiento de facultades extraordinarias por parte de la Constitución y de sus normas reformatorias tiene por objeto autorizar la expedición de disposiciones con fuerza material de ley, con la intención de facilitar la implementación de las modificaciones constitucionales. Si bien es la «expresión de una competencia sui generis del [P]oder [C]onstituyente, no es nueva en su práctica y tampoco es extraña en nuestro medio ni en el derecho extranjero»25.

1. Con base en la amplia difusión de este uso, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la delegación legislativa dispuesta por las constituciones «resulta armónic[a] con el constitucionalismo democrático […] [y constituye] una práctica democrática universalmente aceptada en el mundo contemporáneo»26. De igual manera, consultando el desarrollo que ha tenido aquella en el constitucionalismo nacional, ha concluido que «es una constante en nuestra historia constitucional»27.

1. Precisión conceptual. Concluido el comentario introductorio, es preciso iniciar el análisis conceptual indicando que, en desarrollo de esta habilitación legislativa, «el Poder Constituyente entrega al [j]efe del Poder Ejecutivo de modo extraordinario, limitado, preciso y temporalmente contraído, determinadas competencias legislativas sobre ciertas materias»28. Tales asuntos deberían ser regulados, en principio, por el Congreso de la República, en el marco del proceso ordinario de deliberación democrática que realiza la

asamblea legislativa. Sin embargo, por razones asociadas a la urgencia de asegurar la pronta aplicación de las reformas constitucionales, se hace necesario facultar al Gobierno nacional para que efectúe esta labor.

1. Justificación del otorgamiento de facultades extraordinarias en el contexto de la reforma constitucional. Además del aludido apremio de implementar con prontitud las modificaciones al texto superior, la complejidad fáctica y normativa de los procesos de ejecución de las reformas constitucionales suele justificar el otorgamiento de facultades extraordinarias. Así lo ha indicado esta corporación, al observar que «[e]l cambio constitucional, total o parcial, suscita complejos problemas relacionados con la forma en que debe ocurrir la mutación entre el régimen previo y el posterior»29. La anunciada dificultad impone al Poder Constituyente, originario o derivado, la necesidad de expedir normas que «facilit[en] el tránsito constitucional y agili[cen] el funcionamiento de [las] nuevas entidades creadas por la [c]arta»30.

1. No es extraño que, para la consecución de este propósito, «el propio [C]onstituyente […] [disponga], entre otras cosas, la suspensión o alteración transitoria de las reglas»31 que, en condiciones normales, tendrían que ser observadas para la puesta en marcha de las modificaciones32. En cualquier caso, si bien existen razones que justifican la instauración de este régimen de excepción, la jurisprudencia ha precisado que, para garantizar la indemnidad del orden constitucional, estos arreglos normativos deben estar dotados de un «carácter pasajero o fugaz, […] [por lo que] no tienen vocación de permanencia»33.

1. Distinción entre las facultades extraordinarias otorgadas por el Legislador y las concedidas por el Poder Constituyente. En este punto, la Sala Plena encuentra necesario destacar la diferencia existente entre las facultades que aquí se analizan y aquellas, de uso ordinario, que se encuentran previstas en el artículo 150.10 del texto superior. Esta corporación ha manifestado que «las facultades extraordinarias que el Legislador otorga al Ejecutivo no pueden equipararse a las facultades que el propio Constituyente le entregó»34. En el caso

que se analiza en esta oportunidad, tales facultades «no sólo están taxativamente señaladas en la propia [c]arta, sino que parten de la necesidad de una reglamentación urgente para el desarrollo constitucional»35. En contraste, «las facultades legales extraordinarias son generales, salvo lo expresamente señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la [c]arta[;] se solicitan por el [G]obierno y se conceden en atención a la conveniencia política del asunto. De ahí pues que no [sea] posible equiparar las facultades extraordinarias legales y las facultades constitucionalmente otorgadas al [p]residente»36.

1. La interpretación de las facultades concedidas es estricta y restrictiva, por lo que no cabe la extensión ni la analogía. Al examinar los contornos de esta competencia, la jurisprudencia constitucional ha declarado que «la interpretación del alcance concreto de la extensión de las facultades extraordinarias debe ser estricta y restrictiva»37. Así lo imponen tanto el principio de legalidad propio del Estado de derecho como la índole extraordinaria de la habilitación que, por esta vía, se concede al Ejecutivo. De igual manera, esta limitación halla sustento en el principio democrático, el cual se somete a una importante restricción, en la medida en que se autoriza el tratamiento de asuntos que deberían ser desarrollados mediante ley para que sean regulados a través de decreto. En razón de lo anterior, las facultades que se conceden «s[o]lo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías»38.

1. Análisis de la afectación del principio de separación funcional de los los órganos que integran el Poder Público. Un importante asunto del que se ha ocupado este tribunal es el compromiso que pueda sufrir el principio de separación funcional de los órganos que integran el Poder Público, como consecuencia de la eventual configuración de una sustitución de la Constitución39. La jurisprudencia constitucional ha argumentado que «la concesión de facultades extraordinarias en una reforma constitucional no plantea, per se, un problema de unidad de materia o de abolición del principio de la separación de poderes ni de sustitución de la Constitución»40. Este juicio encuentra asidero en el esquema flexible de relaciones entre las ramas del poder público que establece el artículo 113 de la Constitución. Sin soslayar el deber de control recíproco que ha de presidir el intercambio entre aquellas, el

precepto constitucional hace hincapié en el mandato de colaboración armónica41. La jurisprudencia constitucional ha indicado que dicho elemento normativo otorga sustento a la habilitación legislativa en cuestión: «Así, si bien, un esquema rígido de separación de poderes conduciría a una proscripción de la delegación de facultades legislativas en el [G]obierno, en un esquema flexible, tal delegación es posible en el ámbito de las condiciones que para el efecto se establezcan en la Constitución»42.

1. Relevancia de las condiciones en las que se conceden las facultades extraordinarias. Esta corporación ha advertido que las condiciones que rodean el otorgamiento de la habilitación legislativa devienen fundamentales para establecer la eventual lesión del principio en comento: «[L]o que resulta significativo desde de la perspectiva del principio de separación, no es tanto establecer a qui[é]n corresponde en un caso concreto el ejercicio de la función, como determinar las condiciones en las cuales la delegación legislativa resulta compatible con el principio de separación»43. Según esta formulación, los términos que se empleen en su otorgamiento y, muy especialmente, las restricciones que se impongan a la autoridad habilitada son los elementos que permiten establecer si ha sufrido mella el principio de equilibrio y control recíproco de los poderes públicos44. Tales condiciones se refieren a asuntos 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»45.

1. Transitoriedad de la concesión de facultades extraordinarias. Una de las condiciones que debe tener en cuenta este tribunal al enjuiciar estas habilitaciones es la duración de su otorgamiento. Por las razones anteriormente señaladas, desde la perspectiva que aquí se adopta, resulta problemático que un determinado asunto sea excluido de forma definitiva de la órbita de competencias del Legislador: «[E]s distinto sustraer una materia de la competencia del [P]oder [L]egislativo, lo que implica que, de manera permanente, en relación con dicha materia, el [L]egislador se habrá visto privado de competencia, de permitir que, excepcionalmente, en materia cuya regulación se mantiene como competencia del

[L]egislador, se habilite transitoriamente al ejecutivo para el ejercicio de la función legislativa». La transitoriedad de la medida es, entonces, una condición fundamental para que no sufra deterioro el principio de separación funcional de los órganos que integran el Poder Público.

1. Configuración de una sustitución de la Constitución por habilitación legislativa al Consejo de Estado. La Sentencia C-1040 de 2005, providencia en que la Sala Plena declaró la inexequibilidad de un apartado de una reforma constitucional que otorgaba facultades extraordinarias, constituye un importante precedente en la materia. En dicha oportunidad, la Corte volvió sobre la relevancia de las condiciones que acompañan el otorgamiento de esta competencia extraordinaria. En el caso concreto, el acto legislativo enjuiciado, el Acto Legislativo Segundo de 2004, extendía una habilitación al Consejo de Estado para que, una vez expirara el término que se fijaba para que el Legislador promulgara una ley estatutaria, el tribunal pudiera expedir dicho texto normativo. La reforma constitucional autorizaba la reelección inmediata del presidente de la República, por lo que el Constituyente derivado juzgó de la mayor importancia que fuese expedida con celeridad una ley estatutaria que garantizase la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. Para tal fin, en el supuesto en que el Legislador no hubiere expedido la ley en el término establecido en la reforma, esta última dispuso que el Consejo de Estado quedaría habilitado para cumplir dicha labor.

1. La Sala Plena de esta corporación concluyó que la habilitación legislativa que se concedía al Consejo de Estado conllevaba una sustitución de la Constitución. En su criterio, con la medida adoptada, el principio de la supremacía constitucional habría sido remplazado por un pilar enteramente incompatible con el orden constitucional, que desfiguraría por completo la esencia de la carta: «[L]a supremacía de la Constitución, expresión máxima de la soberanía inalienable del pueblo, es reemplazada por algo integralmente diferente, o sea, por la soberanía transitoria del legislador extraordinario sin origen, composición o funcionamiento democráticos»46.

1. La conclusión se fundó en dos premisas. En primer lugar, las facultades extraordinarias fueron concedidas a un tribunal, «que no es elegido por el pueblo de manera directa o indirecta, que no es representativo de la sociedad y que habrá de expedir las normas legales sin participación de los ciudadanos obligados y afectados, sin sujetarse a un procedimiento legislativo predefinido y público, y sin control parlamentario»; como resultado de lo anterior, los principios democrático y representativo habrían sido sustituidos en la reforma por un postulado incompatible con ellos. En segundo término, la reforma impedía la realización del juicio de constitucionalidad del texto que aprobase el Consejo de Estado, pues no se encontraba prevista la realización del control previo que la carta prevé para el caso de las leyes estatutarias. Dicha circunstancia implicaba la sustitución del principio de supremacía constitucional.

1. Con fundamento en estas razones, la Sala Plena concluyó que «esa atribución al Consejo de Estado supone una sustitución parcial y temporal de la Constitución consistente en que durante el tiempo en que dicho legislador extraordinario adopte a su arbitrio las normas obligatorias para todos los ciudadanos, la Constitución dejará de ser suprema»47.

1. Regulación de asuntos sometidos a reserva de ley. De vuelta al alcance de las competencias que se dispensan a través de esta habilitación, conviene hacer énfasis en que las facultades extraordinarias permiten, incluso, la regulación de asuntos sometidos a reserva de ley. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha observado que «[n]o se desconocen los principios de separación de los poderes y de reserva de ley, ni la soberanía popular, cuando se otorgan facultades pro tempore, para el ejercicio de función legislativa, en materias que continúan sometidas a reserva de ley»48. En cualquier caso, en virtud del carácter transitorio que, según se dijo en precedencia, forzosamente han de tener tales facultades, es menester que el asunto sujeto a habilitación legislativa se mantenga dentro del ámbito de competencias del Legislador. De tal forma, se asegura que dicha asamblea pueda modificar o derogar, en cualquier tiempo, la regulación que hubiere sido expedida con fundamento en las facultades extraordinarias. Tal garantía es crucial para la conservación del principio democrático, que constituye uno de los rasgos identitarios más visibles y relevantes el orden constitucional.

1. Cuestiones sometidas a reserva de ley estatutaria. Una de las principales diferencias entre las facultades que aquí se examinan y aquellas que se prevén en el artículo 150.10 superior se encuentra en la posibilidad de regular, por esta vía, asuntos sujetos a reserva de ley estatutaria. Según se comprueba tanto en el texto original de la Constitución como en sus reformas, en varias oportunidades se han conferido facultades extraordinarias al presidente de la República para que regule asuntos que se someten a la reserva en cuestión. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso del artículo quinto transitorio de la Constitución, que permitió la regulación del «derecho de tutela» mediante decreto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 superior, esta cuestión debería haber sido desarrollada en una ley estatutaria, pues guarda relación directa con los «[d]erechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección»49. Empero, con base en la habilitación legislativa concedida por el artículo transitorio, el presidente de la República quedó autorizado para expedir el Decreto 2591 de 1991, texto que sigue rigiendo hasta el día de hoy el procedimiento de la acción de tutela.

1. La misma disposición fue adoptada en el Acto Legislativo Tercero de 2002, «[p]or el cual se reforma la Constitución Nacional». La reforma introdujo en el ordenamiento jurídico el sistema acusatorio de procedimiento penal. Dicha modificación requería la expedición de un número apreciable de normas jurídicas, además de una honda transformación de la Fiscalía General de la Nación y del Poder Judicial. Para tal fin, el acto reformatorio dispuso la conformación de una comisión de autoridades públicas, a la que impuso la obligación de presentar al Congreso de la República, dentro de un término preciso, los proyectos de ley que fueren necesarios para la implementación del nuevo sistema. Añadió que, de no haber sido aprobadas las leyes requeridas en el término establecido, el presidente de la República quedaba investido de facultades extraordinarias para ocuparse de la reglamentación correspondiente. De manera expresa, el acto legislativo prescribió que tales facultades se otorgaban para «expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código [sic] Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía».

1. Limitación impuesta a la facultad de expedir decretos que aborden cuestiones sometidas a reserva de ley estatutaria. En cualquier caso, la jurisprudencia constitucional ha juzgado necesario oponer algunas restricciones a esta facultad. Tal resolución se ha basado en el «problema de asimetría»50 que generaría el hecho de que una regulación que debería ser homogénea, pues se dedica al desarrollo de un mismo asunto, que se sujeta a la aludida reserva, esté conformada por normas de distinta naturaleza: por unas normas que se han sometido al trámite ordinario de control previo de constitucionalidad, previsto en la carta, y por otras que no han sido expuestas a este escrutinio. La Sala Plena ha argumentado que dicha circunstancia, en el caso del segundo grupo, «desnaturalizaría tales normas en cuanto que carecerían de un elemento central de su carácter de estatutarias, al paso que se desvertebrarían los estatutos a los cuales ellas se integran»51. Atendiendo este hecho, y en aplicación de una «interpretación integral de la Constitución»52, este tribunal concluyó que, en tales, casos, «los respectivos decretos deben ser remitidos por el [G]obierno para que la Corte ejerza el control de su constitucionalidad»53 de forma automática.

1. Análisis de las facultades extraordinarias otorgadas por el Poder Constituyente. Concluida la presentación de la jurisprudencia relativa al otorgamiento de facultades extraordinarias por el Poder Constituyente, procede la Sala a exponer dos tablas que ilustran de qué manera se han conferido dichas facultades. En la primera de ellas, se encuentran las disposiciones transitorias que expidió la Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de poner en marcha el proyecto constitucional que se inauguró en 1991. En la segunda, las normas transitorias que han sido incluidas en los actos legislativos que, posteriormente, han introducido modificaciones al texto superior.

1. Características de las habilitaciones legislativas otorgadas en la versión original de la Constitución. El análisis de la primera tabla permite identificar las siguientes características sobre la atribución de facultades extraordinarias al presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional Constituyente:

i. La propia Constitución estableció que los decretos que expidiera el presidente de la República en ejercicio de esta competencia serían decretos con fuerza de ley, motivo por el cual su control judicial sería efectuado por la Corte Constitucional54.

ii. La mayoría de los decretos legislativos que fueron expedidos entonces estuvieron sometidos a «dos tipos de control de su constitucionalidad, así: uno, jurídico-político de carácter previo, verificado por la Comisión Especial Legislativa55, y otro judicial y posterior verificado ante la instancia de la Corte Constitucional, por virtud de la acción pública de inexequibilidad»56.

iii. En el caso de un número significativo de asuntos, el otorgamiento de facultades extraordinarias fue sometido a condición suspensiva. En virtud de dicha condición, quedó establecido que, a fin de que fuese el Congreso de la República el que se encargase de la regulación de estas cuestiones, las habilitaciones legislativas únicamente sería efectivas luego de un lapso de tiempo.

iv. En otros casos, menores en número, la Constitución adoptó una decisión contraria: sujetó el otorgamiento de facultades extraordinarias a la condición resolutoria consistente en que el Congreso de la República adoptase una ley que regulara la materia. En tales casos, el presidente de la República se encontraba autorizado para hacer uso de la habilitación hasta tanto el Legislador no promulgase la aludida legislación.

v. Salvo contadas excepciones, la habilitación legislativa estaba sometida a un término preciso y, normalmente, breve.

Facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por la versión original de la Constitución

Artículo y tema

Texto

Calificación del tipo de facultades otorgadas

Transitorio quinto: regulación de distintos asuntos sometidos a reserva de ley formal y de ley estatutaria

Revístese al [p]residente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal

c) Tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura

d) Expedir el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1992

e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales

Las facultades extraordinarias requerían la aprobación previa de la Comisión Especial prevista por la Constitución (artículo transitorio sexto); se encontraban sometidas a un término específico (artículo transitorio noveno) y contaban con una regulación especial sobre su control de constitucionalidad (artículo transitorio undécimo).

Transitorio décimo tercero: disposiciones para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros vinculados a un proceso de paz

Dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Gobierno podrá dictar las disposiciones que fueren necesarias para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo su dirección; para mejorar las condiciones económicas y sociales de las zonas donde ellos estuvieran presentes; y para proveer a la organización territorial, organización y competencia municipal, servicios públicos y funcionamiento e integración de los cuerpos colegiados municipales en dichas zonas.

El Gobierno Nacional entregará informes periódicos al Congreso de la República sobre el cumplimiento y desarrollo de este artículo.

Las facultades contaban con un término específico, de tres años, distinto al establecido para los demás decretos con fuerza de ley; y contaban con un control político especial, encomendado al Congreso de la República.

Transitorio vigésimo: supresión, fusión y reestructuración de las entidades de la Rama Ejecutiva

El Gobierno [n]acional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece

Las facultades fueron conferidas por un término específico, de dieciocho meses, y se encontraba previsto que los decretos fueran sometidos a un trámite previo no vinculante, realizado por una comisión especial, distinta de la establecida en el artículo transitorio sexto.

Transitorio vigésimo primero: expedición de normas de carrera administrativa

Las normas legales que desarrollen los principios consignados en el artículo 125 de la Constitución serán expedidas por el Congreso dentro del año siguiente a su instalación. Si en este plazo el Congreso no las dicta, el [p]residente de la República queda facultado para expedirlas en un término de tres meses.

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, de un año. Además, se fijó un término preclusivo para el empleo de las facultades, de tres meses.

Transitorio vigésimo tercero: régimen procedimental de juicios y actuaciones de la Corte

Constitucional

Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la Constitución dicte mediante decreto, el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

En todo tiempo el Congreso podrá derogar o modificar las normas así establecidas […].

Las facultades estaban sujetas a un término preclusivo para su empleo, de dos meses. Adicionalmente, de manera explícita, la Constitución insistió en que el Congreso de la República se encuentra autorizado para derogar o modificar el decreto.

Transitorio trigésimo noveno: organización y puesta en funcionamiento de los nuevos departamentos creados por la Constitución

Revístese al [p]residente de la República de precisas facultades extraordinarias, por un término de tres meses, para expedir decretos con fuerza de ley mediante los cuales se asegure la debida organización y el funcionamiento de los nuevos departamentos erigidos como tales en la Constitución.

En ejercicio de estas facultades el Gobierno podrá suprimir las instituciones nacionales encargadas de la administración de las antiguas intendencias y comisarías y asignar a las entidades territoriales los bienes nacionales que a juicio del Gobierno deban pertenecerles

Las facultades estaban sujetas a un término preclusivo para su empleo, de tres meses.

Transitorio cuadragésimo primero: régimen especial del Distrito Capital

Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes.

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, de dos años.

Transitorio cuadragésimo segundo: Regulación de la densidad poblacional del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Mientras el Congreso expide las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno adoptará por decreto, las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el mismo artículo.

Las facultades estaban sujetas a la condición resolutoria consistente en que el Congreso de la República expidiese la ley correspondiente.

Transitorio cuadragésimo tercero: ajustes tributarios para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obligaciones impuestas por la nueva Constitución

Para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obligaciones derivadas de la reforma constitucional que no hayan sido compensadas por disminución de gastos o traslados de responsabilidades, el Congreso podrá, por una sola vez disponer ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación.

Si en un plazo de dieciocho meses, contados a partir de la instalación del Congreso, éste no ha efectuado tales ajustes fiscales y es evidente que los esfuerzos de la [A]dministración para hacer más eficiente el recaudo y para disminuir el gasto público a nivel nacional no han sido suficientes para cubrir los nuevos gastos, el Gobierno Nacional podrá, por una sola vez, mediante decreto con fuerza de ley, realizar dichos ajustes.

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, de dieciocho meses.

Transitorio cuadragésimo octavo: ley de servicios públicos, financiamiento y régimen tarifario

Dentro de los tres meses siguientes a la instalación del Congreso de la República el Gobierno

presentará los proyectos de ley relativos al régimen jurídico de los servicios públicos; a la fijación de competencias y criterios generales que regirán la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como su financiamiento y régimen tarifario; al régimen de participación de los representantes de los municipios atendidos y de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten los servicios, así como los relativos a la protección, deberes y derechos de aquellos y al señalamiento de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

Si al término de las dos siguientes legislaturas no se expidieren las leyes correspondientes, el [p]residente de la República pondrá en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, correspondiente a dos legislaturas.

Transitorio cuadragésimo noveno: regulación de actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público

En la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Gobierno presentará al Congreso los proyectos de ley de que tratan los artículos 150 numeral 19 literal d, 189 numeral 24 y 335, relacionados con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

Si al término de las dos legislaturas ordinarias siguientes, este último no los expide, el [p]residente de la República pondrá en vigencia los proyectos, mediante decretos con fuerza de ley.

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, correspondiente a dos legislaturas.

Transitorio quincuagésimo primero: funcionamiento del Banco de la República

Mientras se dicten las leyes correspondientes, la nueva Junta del Banco de la República que nombrará provisionalmente el [p]residente dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de esta Constitución, asumirá las funciones que actualmente corresponden a la Junta Monetaria, las cuales cumplirá conforme a lo previsto en la Constitución.

La ley determinará las entidades a las cuales se trasladarán los fondos de fomento administrados por el Banco, el cual, entre tanto, continuará cumpliendo esta función.

El Gobierno presentará al Congreso, al mes siguiente de su instalación, el proyecto de ley relativo al ejercicio de las funciones del Banco y a las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá sus estatutos de conformidad con el artículo 372 de la Constitución.

Si cumplido un año de la presentación de este proyecto no se ha expedido la ley correspondiente, el Presidente de la República lo pondrá en vigencia mediante Decreto con fuerza de ley.

Transitorio quincuagésimo quinto: ley que reconoce derecho de propiedad colectiva a las comunidades afrodescendientes que habitan la cuenca del Pacífico

Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los

derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PARÁGRAFO 1. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARÁGRAFO 2. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, de dos años. Además, su empleo se sometió a un término preclusivo, de seis meses.

Transitorio quincuagésimo sexto: funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades

Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

Las facultades estaban sujetas a la condición resolutoria consistente en que el Congreso de la República expidiese la ley correspondiente.

Facultades extraordinarias conferidas por el Poder Constituyente derivado

1. El análisis de la siguiente tabla permite identificar las siguientes características sobre la atribución de facultades extraordinarias al presidente de la República por parte del Poder Constituyente derivado:

i. A excepción de dos actos legislativos, que tuvieron por objeto contribuir a la implementación del acuerdo de paz suscrito con las FARC-EP, las demás reformas constitucionales otorgaron facultades extraordinarias bajo la condición suspensiva consistente en que el Congreso de la República no hubiese regulado la materia en un determinado lapso.

ii. Si bien la jurisprudencia constitucional había esclarecido dicha cuestión, dos reformas recalcaron que los decretos expedidos con fundamento en las facultades extraordinarias tenían fuerza material de ley. Así fue indicado en los Actos Legislativos Primero de 2016 y Cuarto de 2019.

iii. A excepción del Acto Legislativo Primero de 2003, todos los actos legislativos que otorgaron facultades extraordinarias lo hicieron bajo términos preclusivos.

iv. A diferencia de la tendencia acogida en las normas transitorias originalmente vertidas en la Constitución, ninguna de las reformas posteriores dispuso la conformación de comisiones especiales ni hizo alusión al control político que tendrían estos decretos.

Artículo y tema

Texto

Calificación del tipo de facultades otorgadas

Transitorio cuarto transitorio del Acto Legislativo Tercero de 2002, «Por el cual se reforma la Constitución Nacional», que instauró el sistema acusatorio en la justicia penal

El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al [p]residente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la

administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código [sic] Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, de seis meses57. Su empleo se sometió a un término preclusivo, de dos meses. Adicionalmente, se autorizó, de manera expresa, la ordenación de asuntos sometidos a reserva de ley estatutaria.

Parágrafo transitorio del artículo tercero del Acto Legislativo Primero de 2003, «Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones», que modificó el artículo 109 de la Constitución

[…] El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes.

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, de tres meses.

Parágrafo cuarto transitorio del artículo segundo del Acto Legislativo Quinto de 2011, «[p]or el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones»

El Gobierno [n]acional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley [al] que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al [p]residente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

Las facultades estaban sujetas a la condición suspensiva de que el Congreso no regulase el asunto en un término específico, de doce meses. Además, su empleo se sometió a un término preclusivo, de un mes.

Artículo segundo del Acto Legislativo Primero de 2016, «[p]or medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera»

Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al [p]residente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición

Las facultades fueron otorgadas bajo un término preclusivo, de 180 días. La reforma constitucional determinó, expresamente, que los decretos tenían fuerza material de ley; estableció el ámbito para el cual fueron otorgadas las facultades; excluyó la ordenación de determinados temas y tipos de legislación; y confió, bajo una regla especial de duración temporal, el control judicial de los decretos a la Corte Constitucional.

Acto Legislativo Cuarto de 2017, «[p]or el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política». La reforma otorgó facultades extraordinarias al Gobierno nacional para la regulación de cuatro asuntos

i) Parágrafo cuarto que se adicionó al artículo 361 de la Constitución. […] Las entidades

territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Las facultades fueron conferidas bajo un término preclusivo, de seis meses.

ii) Parágrafo transitorio séptimo que se adicionó al artículo 361 de la Constitución. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

[…]

Para cumplir con lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

Las facultades fueron conferidas bajo un término preclusivo, de seis meses.

[…]

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un

decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.

La disposición no fijó de manera expresa condiciones ni términos para el empleo de las facultades extraordinarias.

iv) Parágrafo transitorio décimo que se adicionó al artículo 361 de la Constitución. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

Las facultades fueron conferidas bajo un término preclusivo, de seis meses.

Parágrafo transitorio del artículo Segundo del Acto Legislativo Cuarto de 2019, «[p]or medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», que modificó el artículo 268 de la Constitución.

La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de

continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al [p]residente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Las facultades fueron otorgadas bajo un término preclusivo, de seis meses, y la reforma precisó que los decretos expedidos tendrían fuerza material de ley.

1. Conclusión relativa al otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del texto superior. Según se sigue del análisis hecho en este apartado, el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Poder Constituyente al presidente de la República es una práctica relativamente habitual en el constitucionalismo colombiano. Dicha institución pretende facilitar la pronta implementación de las reformas constitucionales y superar las dificultades que enfrenta la puesta en marcha de tales reformas. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el alcance de la habilitación legislativa que se otorga en estos casos ha de ser interpretado de manera estricta y restrictiva, por lo que debe entenderse que las aludidas facultades únicamente «comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías»58. Igualmente, ha llamado la atención sobre la relevancia de las condiciones que rodean el otorgamiento de la habilitación legislativa. De ellas, de las restricciones que impongan a fin de garantizar la indemnidad del orden constitucional, depende que no sufra menoscabo el principio de separación funcional de los órganos que integran el Poder Público.

1. Facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, «[p]or medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal»

1. Objeto del Acto Legislativo Cuarto de 2019. La reforma constitucional más reciente que

otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República fue el Acto Legislativo Cuarto de 2019. La modificación introdujo cambios sustanciales en el régimen jurídico y en el alcance de la función encomendada a las autoridades encargadas del control fiscal. Sobre este último aspecto, el acto reformatorio dispuso la modificación del modelo de control fiscal que se encontraba previsto en la versión original de la Constitución, que era de carácter posterior y selectivo, de modo que fuese, además, «preventivo y concomitante»59. Según ha señalado este tribunal, la modificación fue aprobada «con el objeto de fortalecer y complementar el régimen del control fiscal»60. Persigue, entonces, robustecer las entidades encargadas de efectuar aquel control, a través de la extensión de sus competencias, del ofrecimiento de las herramientas que brinda en la actualidad la tecnología y de la ampliación del modelo de control fiscal, de manera que, efectivamente, aquellas consigan preservar el erario.

1. Defectos que procuró corregir la modificación constitucional. Esta corporación ha advertido que la reforma constitucional tuvo origen en la necesidad de adaptar las instituciones de control fiscal a las «nuevas realidades de la administración de los recursos, que permitan mitigar las dificultades que actualmente se presentan para cumplir su objeto principal, esto es, la protección del recurso público en el marco de la lucha contra la corrupción»61. Por otra parte, ha observado que la reforma procura corregir las principales falencias que, en opinión del Legislador, habría presentado el modelo de control fiscal previsto originalmente en la Constitución. Según se manifestó en el debate congresional, el modelo instaurado habría incurrido en los siguientes defectos: «(i) [T]enía por objeto exclusivo la reparación del daño fiscal, no la prevención del riesgo; (ii) no operaba “sobre cualquier acto de la [A]dministración, sino sobre algunos”; y (iii) era inidóneo para garantizar la adecuada destinación de los recursos públicos porque, una vez estos eran ejecutados indebidamente por la [A]dministración, la posibilidad de recuperación era muy baja»62.

1. Concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República. Con la intención de poner en marcha las reformas institucionales y normativas correspondientes, el Congreso de la República dispuso, en el parágrafo transitorio del artículo segundo de la reforma, la

concesión de facultades extraordinarias en los siguientes términos: «Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al [p]residente de la República para expedir decretos con fuerza de ley».

1. Características de la habilitación legislativa conferida en el Acto Legislativo Cuarto de 2019. De conformidad con la caracterización expuesta en el apartado anterior de esta providencia, la habilitación legislativa contenida en el acto legislativo presenta las siguientes características: i) definió, de manera expresa, que los decretos que fueren expedidos tendrían fuerza material de ley, lo que refuerza, a través de un fundamento normativo específico, la competencia que detenta la Corte Constitucional en este ámbito; ii) confirió las facultades extraordinarias por un término preclusivo, de seis meses; y iii) procuró delimitar el alcance de la habilitación legislativa.

1. Condiciones que rodean el otorgamiento de facultades extraordinarias en el caso concreto. El análisis de la extensión de las facultades extraordinarias otorgadas por el acto legislativo debe partir de la circunstancia señalada en la tercera característica, recién aludida. Si bien el Constituyente derivado tuvo la intención de acotar los términos de la habilitación legislativa, lo que se corrobora en el empleo de la expresión exclusivamente y en la calificación de esta competencia como el otorgamiento de «precisas facultades extraordinarias»63, esta corporación ha razonado que tal autorización es imprecisa en su alcance64. De forma unánime, en todas las providencias que han evaluado la violación del parágrafo transitorio del artículo 268 superior, que contiene la habilitación legislativa en comento, ha observado que el precepto da lugar a una «multiplicidad de lecturas sobre el alcance material de la norma habilitante[, lo que] se debe a que su redacción no es clara»65. Para dar solución a la aludida indeterminación normativa, la Sala Plena ha manifestado que dicha cláusula «tiene que ser interpretada y aplicada conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización»66.

1. Alcance de la habilitación legislativa concedida por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. De tal suerte, empleando los métodos de interpretación histórica67, sistemática68, teleológica69 y gramatical70, la Sala Plena ha concluido que las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República únicamente permiten, dentro del lapso especificado en la reforma, la regulación de las siguientes materias71:

La equiparación de la asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria a las de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional

2

La creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)

3

La ampliación de la planta de personal (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)

4

La incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)

5

La modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)

6

El desarrollo de las modificaciones que el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo a la Constitución, excluyendo los asuntos cuya competencia regulatoria fue asignada al Congreso de la República por dicha reforma constitucional

1. Los primeros cinco asuntos referidos en el listado se encuentran expresamente incluidos en el parágrafo transitorio del artículo segundo de la reforma. En consecuencia, el fundamento normativo de dicha habilitación se halla, específicamente, en el apartado que prescribe lo siguiente: «Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo […] otórguense precisas facultades extraordinarias»72.

1. Delimitación de la facultad que autoriza el desarrollo de las novedades introducidas por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Una circunstancia particular se presenta en el asunto aludido en el numeral sexto. En tal caso, la habilitación fue concedida por el Legislativo para llevar a cabo «el desarrollo de este acto legislativo»73. Pese a la amplitud aparente de la expresión, y con fundamento en la necesidad de armonizar dicho enunciado con los principios de colaboración armónica y separación funcional de los órganos que integran el Poder Público74, el plenario ha argumentado que, en este ejercicio interpretativo, «debe primar una lectura restrictiva de la norma habilitante»75. Por tal motivo, ha entendido que

las facultades extraordinarias no permiten el desarrollo de todas las cuestiones que se mencionan en la modificación constitucional; únicamente autoriza, en criterio de la jurisprudencia constitucional, el de aquellas que entrañen «cambios puntuales»76 en el modelo de control fiscal.

1. Esta conclusión se basa en la constatación de que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 no acarreó una transformación radical del capítulo primero del título décimo de la Constitución, denominado «[d]e la Contraloría General de la República», donde se consignan las disposiciones modificadas. La reforma, ha precisado este tribunal, «no remplazó integralmente los artículos constitucionales que [modificó], sino que introdujo cambios específicos a su texto»77. Por consiguiente, en atención a que las nuevas versiones de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución reproducen parte importante de los arreglos normativos que se encontraban vigentes antes del acto legislativo, la Sala Plena ha concluido que la habilitación legislativa únicamente permite el desarrollo de las modificaciones normativas instauradas por la reforma. El sentido de esta consideración se sintetiza en el siguiente extracto de la Sentencia C-237 de 2022:

Esta reforma constitucional no implementó modificación alguna al modelo de control posterior y selectivo. En criterio de la Sala Plena, esto implicaba que el [p]residente de la República estaba facultado para regular, exclusivamente, los sistemas de control aplicables al nuevo modelo de control preventivo y concomitante. El constituyente derivado no le confirió facultades extraordinarias para regular los sistemas aplicables al modelo posterior y selectivo [énfasis en el texto original].

1. Asuntos que tienen reserva formal de ley, de acuerdo con el Acto Legislativo Cuarto de 2019. En este punto, conviene reparar en la segunda restricción que dedujo esta corporación como resultado de la interpretación basada en los principios de «unidad constitucional y de armonización»78. En virtud de esta limitación, «[e]l objeto de la habilitación no cobija aquellos asuntos cuya competencia regulatoria fue asignada de manera expresa al Congreso

de la República»79. En consecuencia, con arreglo a lo dispuesto en el segundo párrafo del parágrafo transitorio del artículo 268 superior, el presidente de la República no se encuentra autorizado para regular las dos siguientes materias: «(i) [L]as apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República y (ii) las medidas para garantizar la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación y de la cuota de fiscalización»80.

1. Conclusión sobre la habilitación legislativa conferida por el Acto Legislativo Cuarto de 2019 y la jurisprudencia constitucional correspondiente. Según se sigue de los argumentos expuestos en este apartado, el Acto Legislativo Cuarto de 2019 fue aprobado con la intención de robustecer la capacidad de las autoridades que ejercen el control fiscal, fomentar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el cumplimiento de su labor y, muy especialmente, modificar el modelo de control fiscal. Sobre esta última cuestión, la reforma dispuso que además del control posterior y selectivo, que se encontraba previsto hasta entonces en la Constitución, las autoridades quedarían habilitadas para efectuar un control preventivo y concomitante. Para facilitar la implementación de las modificaciones introducidas por la reforma, el Constituyente derivado confirió facultades extraordinarias al presidente de la República.

1. Al valorar la extensión de tales facultades, este tribunal ha advertido que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 no remplazó integralmente los artículos constitucionales que reformó; en su lugar, introdujo cambios específicos a su texto. De tal suerte, a entender de la Corte, la habilitación conferida al presidente recae, precisamente, sobre los cambios puntuales que introdujo la reforma. Esto es consecuencia de la armonización entre el parágrafo transitorio del artículo 268 superior y los principios de separación funcional y colaboración armónica entre las ramas del Poder Público, la cual impone una lectura restrictiva de la norma habilitante. Una interpretación contraria conduciría al otorgamiento

de facultades que no están previstas explícitamente en la norma, conclusión que es insostenible a la luz del principio de legalidad.

1. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena procede a resolver el cargo de inconstitucionalidad formulado por la accionante contra los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020.

1. Solución del caso concreto

1. Demanda interpuesta. La ciudadana Yeimi Milena Rojas García formuló demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 78 a 88 del Decreto 403 de 2020, «[p]or el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal». A juicio de la accionante, la expedición de estas disposiciones —que se agrupan en el título IX, bajo el epígrafe «[p]rocedimiento administrativo sancionatorio fiscal»— supone una extralimitación en las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. La acusación se basa en que las normas demandadas «no guarda[rían] ninguna relación de conexidad con las materias habilitantes del parágrafo transitorio [c]onstitucional»81. En definitiva, en opinión de la demandante, la jurisprudencia constitucional habría fijado un estricto criterio de valoración judicial para examinar el alcance de la habilitación legislativa extendida al presidente; dicho criterio no habría sido cumplido merced a la incorporación de las normas demandadas en el decreto, pues aquellas no abordarían ninguno de los asuntos que se enlistan en el parágrafo transitorio.

1. Comentario preliminar sobre la aptitud de la demanda. Antes de efectuar el control de las normas demandadas, es necesario hacer una observación sobre la solicitud de inhibición que varios intervinientes presentaron. Según se indicó en los antecedentes de esta providencia, mediante el Auto 1349 de 2022, la Sala Plena resolvió un recurso de súplica interpuesto por

la accionante contra el auto que dispuso el rechazo de la demanda. En la providencia en cuestión, se especificaron las razones por las cuales el cargo de inconstitucionalidad formulado satisface las cargas de argumentación pertinentes. De tal suerte, en la medida en que el análisis de la aptitud del cargo fue realizado a profundidad en dicho auto, no resulta necesario reiterar, en esta oportunidad, los argumentos que justifican la emisión de una decisión de fondo.

1. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. A fin de dar comienzo al juicio de constitucionalidad, la Sala Plena encuentra necesario describir, en líneas generales, el contenido de los artículos demandados. Según lo anuncia el título que contiene las normas sometidas a control, su objeto primordial consiste en regular el «[p]rocedimiento administrativo sancionatorio fiscal». La índole jurídica de dicho trámite se encuentra descrita en el artículo 78 del decreto, que se transcribe enseguida:

ARTÍCULO 78. NATURALEZA. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo82.

1. De conformidad con esta definición, el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal es una manifestación del ius puniendi del Estado, que se materializa en una actuación de naturaleza administrativa. Como consecuencia de esta caracterización, dicho trámite se encuentra sometido tanto a los principios constitucionales del derecho sancionatorio como a los principios que rigen la función administrativa83. Adicionalmente, la Sala Plena observa que la facultad sancionatoria en cuestión se emplea tanto para el ejercicio del control fiscal

posterior y selectivo, propio del modelo originalmente previsto en la Constitución, como para el preventivo y concomitante, que fue incorporado por el Acto Legislativo Cuarto de 2019.

1. Fundamento constitucional del procedimiento. En atención a que el procedimiento bajo análisis constituye una expresión de la facultad sancionatoria que ejerce la Contraloría General de la República, su ejercicio encuentra fundamento constitucional en el numeral quinto del artículo 268 superior. Luego de la modificación introducida por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, el precepto establece que el contralor general de la República tiene competencia para «[e]stablecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación» [énfasis fuera de texto]. Cabe anotar aquí que, según fue advertido por esta corporación en la Sentencia C-090 de 2022, la única novedad que introdujo la reforma constitucional en el numeral en cuestión consistió en que se «[i]ndicó que [el contralor] tendrá prelación para ejercer la jurisdicción coactiva»84.

1. Un segundo sustento constitucional de la regulación del procedimiento se encuentra en el numeral decimoséptimo del artículo 268 de la carta, el cual fue introducido por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. El numeral dispone lo siguiente:

El [c]ontralor [g]eneral de la República tendrá las siguientes atribuciones:

[…]

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

1. Diferencias con el proceso de responsabilidad fiscal. Para ahondar en la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, conviene llamar la atención sobre su diferenciación frente al proceso de responsabilidad fiscal. La jurisprudencia constitucional ha señalado que este último tiene como finalidad discernir la viabilidad de imponer a una persona que realiza actos de gestión fiscal, bien en calidad de servidor público o bien como particular, la obligación de reparar los daños causados al patrimonio público. Al respecto, la Sala Plena ha manifestado que, «[p]ara hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal»85 [énfasis en el texto original].

1. En esta misma dirección, este tribunal ha apuntado que el proceso de responsabilidad fiscal «[e]s un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos»86. Con arreglo a esta definición, la Sala Plena ha hecho hincapié en que su objetivo central es el «juzga[miento de] la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incursos en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal»87.

1. El acaecimiento de un «daño patrimonial al Estado» como elemento esencial del juicio de responsabilidad fiscal. En definitiva, como lo indica el artículo quinto de la Ley 610 de 2000, el acaecimiento de un «daño patrimonial al Estado» es un elemento imprescindible del proceso de responsabilidad fiscal. Tal juicio únicamente puede emitirse en la medida en que se encuentre plenamente acreditado que el aludido perjuicio ha acaecido efectivamente y en tanto este último resulte atribuible al investigado, en aplicación de los criterios subjetivos de imputación de responsabilidad. De ahí que el artículo 53 de la ley en comento disponga que

el fallo con responsabilidad fiscal solo puede ser dictado cuando «obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación».

1. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, por su parte, no tiene origen en la causación de un daño a las rentas públicas. Como lo indica el artículo 81 del Decreto 403 de 2020, disposición que enlista las conductas que dan lugar a la iniciación de esta actuación administrativa, el procedimiento permite la imposición de sanciones como resultado de la violación de dos obligaciones: el deber de obrar observando los principios de la gestión fiscal (literales a, b, d, e y o) y el imperativo de colaborar con las labores de vigilancia y control fiscal, mediante el suministro oportuno, correcto y transparente de la información que requieren los órganos que ejercen tales labores y a través de otras acciones (literales c y f al n).

1. Al hacer alusión a las conductas que dan lugar a la iniciación del procedimiento, debe mencionarse como una singularidad el comportamiento descrito en el artículo 82 del Decreto. La norma autoriza a los órganos de control fiscal para que soliciten «ante las autoridades disciplinarias competentes adelantar el proceso disciplinario para la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso y previo proceso disciplinario». Esta consecuencia jurídica se encuentra prevista «ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) períodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo período fiscal». La particularidad de esta conducta se corrobora en la redacción del propio decreto, donde esta descripción típica aparece separada del resto de comportamientos sancionados, en un artículo independiente, titulado «otras conductas».

1. De vuelta al análisis de las normas que conforman el título demandado, la Sala Plena advierte que la imposición de esta clase de sanciones no constituye una novedad en el ordenamiento jurídico. El capítulo V de la Ley 42 de 1993, «[s]obre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», autorizaba a los

contralores a imponer sanciones de este tipo. El artículo 99 les extendía dicha autorización en los siguientes términos: «Los contralores podrán imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. La amonestación y la multa serán impuestas directamente; la solicitud de remoción y la suspensión se aplicarán a través de los nominadores». Una vez concluya la presentación de las características del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, la Sala volverá sobre este asunto.

1. Ámbito de aplicación del procedimiento. En este punto, resulta necesario reparar en una de las consecuencias que se sigue de la distinción entre el trámite bajo estudio y el proceso de responsabilidad fiscal. En atención a que el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal no tiene como causa un menoscabo del erario, los sujetos que se someten a él no son los mismos que se encausan en el proceso de responsabilidad fiscal. El artículo 80 del Decreto 403 de 2020 establece que, además de las personas que efectúan la gestión fiscal88, pueden someterse al procedimiento en cuestión quienes «sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal». La disposición amplía, entonces, el marco de acción de la potestad sancionatoria, permitiendo la investigación y la imposición de sanciones a los sujetos que tuvieren la obligación de brindar información, para permitir la vigilancia y el control fiscales.

1. Régimen procesal. En cuanto a las reglas procesales que resultan aplicables, según se lee en el artículo 88 del Decreto 403, «[e]l procedimiento administrativo sancionatorio fiscal se tramitará en lo no previsto en el presente decreto ley, por lo dispuesto en [la] Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en las normas que lo modifiquen o sustituyan». Siguiendo el derrotero fijado en esta disposición, el artículo primero de la Resolución Reglamentaria Orgánica n.° 0039 de 2020 de la Contraloría General de la República establece que el procedimiento «se rige por la parte primera, título III, capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo». A la citada remisión a la Ley 1437 de 2011 es preciso añadir las normas especiales que, en la materia, introdujo la Ley 2080 de 2021.

1. Sanciones a imponer. De conformidad con los artículos 84 y 85 del Decreto 403, el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal permite la imposición de dos sanciones: multa, que «[p]odrá imponerse cuando los sujetos sancionables incurran en una o varias de las conductas tipificadas a título de culpa o dolo en el presente título, salvo en los casos en que concurran los criterios para la imposición de la sanción de suspensión»89, y suspensión. En este último caso, la sanción habrá de ordenarse «cuando la conducta en que incurra [el] servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo» y concurra, además, alguna circunstancia agravante90. Cabe resaltar que, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 93 de la Ley 106 de 1993, los recursos que se recauden a título de multa se entregan al Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República. Igualmente, es preciso añadir que, en aplicación del artículo 87 del Decreto 403, la graduación de la sanción debe realizarse atendiendo las directrices consignadas en el propio decreto y, además, observando lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

1. Registro público de sanciones administrativas fiscales y multa. Para concluir el análisis del título demandado, es preciso anotar que el artículo 85 del decreto impone a los órganos de control fiscal la obligación de llevar «un registro público de las sanciones administrativas fiscales impuestas por estos». Además, el artículo 86 establece que, cuando se imponga la sanción de multa, «el pago deberá realizarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto que la impone». Para el efecto, la disposición establece que la resolución presta mérito ejecutivo y que el cobro habrá de realizarse a través de descuento «por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, teniendo en cuenta los límites que establece la normativa vigente para los descuentos». Hasta aquí el estudio de las normas demandadas.

1. Objeto del juicio de constitucionalidad en el caso concreto. De acuerdo con la jurisprudencia analizada en el apartado anterior, a fin de resolver el cargo que acusa a las normas demandadas de incurrir en una extralimitación en las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, es preciso establecer si aquellos cumplen

alguna de las dos siguientes condiciones: regular alguna de las materias enlistadas en el citado parágrafo transitorio o desarrollar cualquiera de las modificaciones puntuales que la reforma introdujo al régimen constitucional del control fiscal.

1. Los artículos demandados no abordan ninguno de los asuntos relacionados en el parágrafo transitorio del artículo 268 superior. En cuanto a lo primero, la Sala Plena observa que los artículos 78 a 88 del Decreto 403 de 2020 no regulan ninguno de los asuntos referidos en el parágrafo transitorio del artículo segundo de la reforma. Según se infiere del análisis precedente, estas disposiciones regulan asuntos de carácter procesal y sustancial del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. Ninguno de ellos guarda relación con i) la equiparación de la asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República ni de su planta transitoria a las de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional; ii) la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales; iii) la ampliación de la planta de personal; iv) la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y v) la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas.

1. Análisis del desarrollo de alguna de las modificaciones introducidas por la reforma constitucional. Queda por establecer si los artículos demandados desarrollan alguna de las modificaciones que introdujo el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Para el efecto, es relevante recordar que el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal no es una novedad en el régimen jurídico de la Contraloría General de la República. Según se señaló con antelación, el capítulo V de la Ley 42 de 1993, titulado «[s]anciones», concedía a los contralores competencia para imponer consecuencias jurídicas de similar naturaleza. En el siguiente listado, que proporciona los primeros elementos de juicio que permiten averiguar hasta qué medida la regulación del título IX del decreto desarrolla alguno de los cambios puntuales instaurados por la reforma constitucional, se registran las principales características de esta particular manifestación del ius puniendi.

i. La facultad sancionatoria se confería a «los contralores», quienes podían imponer las sanciones de manera directa, en el caso de la amonestación y la multa, o solicitando su aplicación al nominador, cuando se tratare de la suspensión (artículo 99 de la Ley 42 de 1993).

ii. De acuerdo con la jurisprudencia desarrollada bajo el régimen constitucional entonces vigente, la multa y la amonestación eran «medidas correccionales»91, que tenían por objeto «establecer un medio conminatorio que se fundamenta[ba] en el poder correccional del Estado»92. En tal sentido, carecían de una vocación meramente sancionatoria, pues, pretendían adecuar el comportamiento de quien ejerce la gestión fiscal a las exigencias constitucionales y legales que presiden dicha actividad. Esta caracterización fue puesta en evidencia en la Sentencia C-484 de 2000, a la que pertenece el siguiente extracto, en el que se examina el caso particular de la multa:

Al analizar con detenimiento la figura de la multa que consagra el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, la Corte encuentra que [e]sta tiene un carácter diferente a la multa sanción, ya que busca facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, pues pretende constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, trasparente y eficiente control fiscal. Por consiguiente, la norma en mención consagra una multa coercitiva, la que si bien consiste en una exacción pecuniaria, su finalidad principal se dirige a vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal» [énfasis fuera de texto].

i. El ámbito de aplicación de las sanciones se restringía a «los servidores públicos y particulares que manej[ara]n fondos o bienes del Estado»93, definición que excluía a las personas que no ejercieran la gestión fiscal.

ii. Si bien la Ley 42 de 1993 carecía de un listado ordenado de conductas sancionables, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad en los artículos 81 y 82 del Decreto 403, la descripción típica de tales comportamientos se hallaba en las normas que conformaban el capítulo V de la ley, particularmente en los artículos 100 y 101.

iii. Existía una regulación específica sobre la multa, en virtud de la cual «[l]as multas impuestas por las Contralorías ser[í]an descontadas por los respectivos

pagadores del salario devengado por el sancionado, con base en la correspondiente resolución debidamente ejecutoriada, la cual presta[ría] mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva»94.

iv. La Ley 1474 de 2011, «[p]or 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», otorgó, de manera expresa, competencias a los órganos de control fiscal que les permiten exigir información, con el propósito de fortalecer las funciones de vigilancia y control fiscales95.

1. Preexistencia de la potestad sancionatoria bajo estudio. Con fundamento en esta descripción, la Sala Plena corrobora que las facultades sancionatorias en cabeza de la Contraloría General de la República que procuran garantizar un «adecuado, trasparente y eficiente control fiscal»96 no constituyen una innovación, que hubiere traído consigo el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Por el contrario, dicha potestad fue otorgada al órgano de control poco después de la expedición de la Constitución de 1991, en la Ley 42 de 1993. La jurisprudencia constitucional, que declaró entonces que «[d]e acuerdo con el numeral 5º del artículo 268 de la [c]arta el contralor tiene la facultad de imponer [estas] sanciones»97, razonó que la instauración de dicha competencia era compatible con el modelo de control fiscal establecido originalmente en el texto superior, que era de carácter posterior y selectivo.

1. De la anterior argumentación parece desprenderse que la totalidad del título IX del Decreto 403 de 2020 es inconstitucional, debido a que su aprobación habría supuesto una extralimitación en las facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República. Tal inferencia se basaría en la constatación de que el apartado en cuestión no desarrolla ninguno de los cambios puntuales que introdujo la reforma constitucional. Sin embargo, un análisis más detallado del asunto lleva a concluir que, como consecuencia de las competencias otorgadas al contralor general de la República en el numeral 17 del artículo 268, que fue introducido por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, no todas las disposiciones del título deben correr la misma suerte.

1. Análisis del primer segmento del numeral 17 del artículo 268 superior. Para esclarecer esta cuestión conviene llevar a cabo un análisis individualizado de los dos enunciados que conforman el citado numeral 17. El primero de ellos preceptúa que atañe al contralor general de la República «[i]mponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley».

1. Como es evidente, la disposición asume la forma de regla jurídica. En ella se asigna una consecuencia jurídica —consistente, en el caso concreto, en la imposición de sanciones desde multa hasta suspensión— a tres conductas, que constituyen el supuesto de hecho de la disposición. Para mayor claridad, conviene reiterar que las tres acciones son las siguientes: i) omitir la obligación de suministrar información; ii) impedir u obstaculizar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal; e iii) incumplir las obligaciones fiscales previstas en la ley.

1. Preexistencia de los tres supuestos de hecho previstos en el numeral 17 del artículo 268 superior. El análisis de la legislación anterior al Decreto 403 de 2020 lleva a concluir que los comportamientos descritos en el primer apartado del numeral 17 ya habían sido tipificados por el Legislador como conductas sancionables. El artículo 101 de la Ley 42 de 1993 atribuyó competencia a los contralores para que impusieran «multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado» cuando, entre otras conductas, cometiesen alguno de estos actos: i) «no […] suministr[ar] oportunamente las informaciones solicitadas» [a los contralores]; ii) «de cualquier manera entorpe[cer] o imp[edir] el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías»; y iii) «no cumpl[ir] con las obligaciones fiscales».

1. En criterio de la Sala Plena, la reproducción —casi literal— de los supuestos de hecho que existían antes de la reforma constitucional demuestra que la descripción típica de estas

conductas en el numeral 17 del artículo 268 superior no constituye una modificación de elemento alguno del modelo de control fiscal. Como resultado de dicha circunstancia, en atención a que las facultades extraordinarias fueron otorgadas, en lo que aquí se analiza, para que fuesen desarrollados los cambios puntuales que trajo consigo el acto legislativo, la Sala Plena concluye que la inclusión de la aludida descripción típica en el Decreto 403 de 2020 supone una extralimitación de la habilitación legislativa bajo análisis.

1. La facultad de imponer la sanción de suspensión de manera directa supone un cambio en el modelo de control fiscal. Cosa distinta ocurre respecto de la facultad que el numeral 17 extiende al contralor general de la República consistente en imponer, a título de sanción, la consecuencia jurídica de suspensión. Tal competencia no existía antes de la reforma constitucional. El artículo 99 de la Ley 42 de 1993, al que se hizo alusión con anterioridad, preceptuaba que «la suspensión se aplicar[ía] a través de los nominadores». Por tal motivo, la sanción no podía ser impuesta de manera directa, tal como ocurría en el caso de la amonestación y la multa, por lo que el funcionario que proyectara su imposición debía «solicitar a la autoridad competente su aplicación»98.

1. En la nueva versión del numeral 17 del artículo 268 de la Constitución, el contralor se encuentra investido de la facultad de «[i]mponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes» [énfasis fuera del texto original] incurran en alguna de las conductas mencionadas. En consecuencia, la reforma sí introdujo en este campo un elemento normativo inédito al modelo de control fiscal, lo que autoriza su desarrollo mediante decreto con fuerza material de ley.

1. Artículos del Decreto 403 de 2020 que desarrollan la facultad de imponer la sanción de suspensión. Tras examinar las normas demandadas, la Sala Plena observa que la consecuencia jurídica en comento fue objeto de regulación, únicamente, en los artículos 83 y 84 del Decreto 403 de 2020. Por su importancia para la definición del presente asunto, se transcriben a continuación las disposiciones citadas:

ARTÍCULO 83. SANCIONES. Dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, los órganos de control fiscal podrán imponer las siguientes sanciones:

[…]

2. Suspensión. Consiste en la orden de separación temporal del cargo del servidor público sancionado, hasta por ciento ochenta (180) días.

ARTÍCULO 84. CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Las sanciones dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se impondrán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

[…]

2. Suspensión: Solo procederá cuando la conducta en que incurra un servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo y concurra una o varias de las siguientes circunstancias:

a) Cuando el sujeto de control niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, a pesar de que el organismo de control la haya solicitado en por lo menos tres (3) ocasiones, para lo cual se deberá tener en cuenta los términos otorgados para la entrega de la información, las condiciones particulares, el volumen y la complejidad de la misma, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

b) Cuando se evidencie la destrucción u ocultamiento voluntario de información requerida o la intimidación a personal subordinado para la entrega de la misma.

c) Cuando se suministra información falsa o que no corresponda a la realidad, que induzca a error al organismo de control fiscal correspondiente.

d) En todos los casos en que se reincida dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de imposición de una sanción de multa por las mismas conductas.

e) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

1. Constitucionalidad de la mayor parte de los artículos 83 y 84 del decreto. En aplicación de los argumentos expuestos en esta providencia, los apartados transcritos de los artículos 83 y 84 del Decreto 403 de 2020 serán declarados ajustados a la Constitución. La decisión se basa en que desarrollan un cambio puntual al régimen de control fiscal, que fue incorporado por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Por consiguiente, en la medida en que la habilitación legislativa tenía como objetivo autorizar el desarrollo de dichas modificaciones, los artículos en modo alguno incurren en una extralimitación de las facultades extraordinarias.

1. Esta última precisión debe hacerse dado que el artículo 83 del decreto indica que las sanciones pueden ser impuestas por «los órganos de control fiscal». De conformidad con el artículo segundo del mismo texto normativo, los órganos de control fiscal «[s]on la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contralorías municipales y la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia». Empero, el numeral decimoséptimo del artículo 268 de la carta restringe la facultad de «[i]mponer sanciones desde multa hasta suspensión» de modo que únicamente pueden ser aplicadas por el contralor general, por lo que dicha competencia no puede ser extendida a la Auditoría General de la República.

1. Análisis del segundo segmento normativo del precepto constitucional. Finalmente, resta por analizar el segundo enunciado del numeral decimoséptimo del artículo en cuestión. Dicho segmento prescribe que las sanciones, desde multa hasta suspensión, también podrán imponerse «a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos

fiscales consecutivos».

1. Según ha indicado la jurisprudencia constitucional, «el fenecimiento es un acto cuyo objeto material es la cuenta, y no el funcionario o funcionarios responsables de su manejo»99. Sobre el particular, este tribunal ha hecho la siguiente precisión conceptual:

Se entiende por «cuenta», para efectos fiscales, el informe acompañado de los documentos que sustentan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por las personas responsables del erario. La revisión puede concluir con el fenecimiento de la cuenta examinada si no se encuentran observaciones. En caso de identificarse en una cuenta fallas, inconsistencias, alcances u otras irregularidades de las que puedan derivarse responsabilidades a cargo del cuentadante, la misma deberá remitirse con todos sus soportes al órgano de control fiscal competente con el objeto de que por su conducto se adelante el respectivo proceso de responsabilidad fiscal [énfasis fuera de texto].

1. Antes de que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 fuese expedido, la Contraloría General de la República dedujo de la jurisprudencia de esta corporación en la materia las siguientes conclusiones: i) «[E]l no fenecimiento de la cuenta puede dar origen a un proceso de responsabilidad fiscal, cuando se encuentre[n] fallas, inconsistencias u otras irregularidades que pued[a]n evidenciar responsabilidades a cargo de quien rinde la cuenta»100; y ii) «[p]odrá iniciarse proceso administrativo sancionatorio con ocasión al no fenecimiento de la cuenta, cuando se encuentren vulnerados lo[s] principios contenidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993»101.

1. Con el propósito de dar sustento a la segunda conclusión, la Contraloría recordó que «la finalidad del procedimiento administrativo sancionatorio, tal como lo señalan la ley y la jurisprudencia, es vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal»102. Añadió que, con fundamento en una postura ya decantada en la institución103, ha quedado establecido que

«podr[ía]n ser amonestados los sujetos allí señalados [en el artículo 100 de la Ley 42 de 1993] con base en los resultados de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios de la presente ley». Como corolario de lo anterior, concluyó que, atendiendo lo dispuesto en «el artículo 100 puede iniciarse un proceso administrativo sancionatorio fiscal: i) cuando se obstaculicen las investigaciones y actuaciones que adelanten las contralorías o cuando consideren que se obró contrariando los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales»104 [énfasis fuera de texto].

1. Del anterior análisis se infiere que la facultad de promover el proceso administrativo sancionatorio fiscal con fundamento en el no fenecimiento de las cuentas ya existía antes de la aprobación del Acto Legislativo Cuarto de 2019. Según se ha dicho, de acuerdo con la normativa entonces vigente, tal función se basaba en el artículo 100 de la Ley 42 de 1993, disposición que autorizaba a los contralores para que impusieran sanciones «cuando consider[ara]n, con base en los resultados de la vigilancia fiscal que [los responsables de la gestión fiscal] h[ubiera]n obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 9, de la presente Ley».

1. Atendiendo las razones expuestas, para la Sala Plena es evidente que el segundo enunciado del numeral decimoséptimo del artículo 268 superior no introdujo modificación alguna al modelo de control fiscal. Por tal motivo, la ordenación de dicha facultad sancionatoria en el Decreto 403 de 2020 implica el desbordamiento de las facultades extraordinarias. Ello se debe a que, según se ha dicho con insistencia, la habilitación legislativa fue conferida únicamente para la regulación de los asuntos referidos en el parágrafo transitorio y para el desarrollo de los cambios puntuales que trajo consigo la reforma constitucional. Como consecuencia de lo anterior, el literal o del artículo 81 del Decreto 403 de 2020, que autoriza la imposición de sanciones con ocasión del no fenecimiento de cuentas, resulta contrario a la Constitución. Por tal motivo, el literal será declarado inexequible, al igual que la totalidad del artículo 81.

1. Conclusión del examen de constitucionalidad del título IX del Decreto 403 de 2020. Las razones expuestas en este apartado llevan a la Sala Plena a concluir que el otorgamiento de facultades sancionatorias a la Contraloría General de la República con el fin de garantizar un «adecuado, trasparente y eficiente control fiscal»105 no constituye una innovación en el régimen fiscal. Dicha potestad ya había sido prevista en la Ley 42 de 1993. Con fundamento en lo anterior, este tribunal infiere que la competencia en comento no es un elemento normativo que hubiere introducido el Acto Legislativo Cuarto de 2019, motivo por el cual las facultades extraordinarias concedidas al presidente no autorizan el desarrollo de este asunto. Sin embargo, el numeral decimoséptimo del artículo 268 superior sí incorporó un cambio puntual al modelo de control fiscal, que tuvo desarrollo en algunas de las disposiciones demandadas: la facultad ofrecida al contralor General de la República para que imponga la sanción de suspensión de manera directa. Como consecuencia de lo anterior, en la medida en que los artículos 83 y 84 —a excepción de los numerales primeros de tales artículos— desarrollan esta modificación, la Corte los declarará conformes al texto superior.

1. Efectos materiales de la decisión de inexequibilidad: la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993

1. La reviviscencia es un fenómeno jurídico en virtud del cual una «norma derogada por una ley posteriormente declarada inexequible»106 recobra su vigencia en el ordenamiento. Este tribunal ha manifestado que la reviviscencia no es un efecto inmediato de las decisiones de inexequibilidad107. Para que este último tenga lugar, es preciso que se encuentren satisfechos los siguientes requisitos: i) ha de ser necesaria la reincorporación de las normas derogadas con el objeto de a) evitar vacíos normativos, b) prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y c) garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional; y ii) las disposiciones que han de recuperar su vigencia deben ser acordes con la Constitución.

1. El título IX del Decreto 403 de 2020 regula el procedimiento administrativo sancionatorio

fiscal. Dicha actuación tiene como propósito conceder a las autoridades que ejercen control fiscal facultades sancionatorias como resultado de la violación de dos obligaciones: el deber de obrar observando los principios de la gestión fiscal y el imperativo de colaborar con las labores de vigilancia y control fiscal, mediante el suministro oportuno, correcto y transparente de la información que requieren los órganos que ejercen tales labores y a través de otras acciones. En consecuencia, la expulsión del ordenamiento de estas disposiciones podría generar un vacío normativo que obstaculizaría el ejercicio del control y la vigilancia fiscales, lo que perjudicaría significativamente la salvaguarda de los recursos del Estado. En razón de lo anterior, la Sala Plena considera que en este caso debe operar la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011. Dichas normas fueron derogadas por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020. La reviviscencia de estas normas es procedente pues, prima facie, se ajustan a la Constitución.

1. Finalmente, la Sala considera oportuno hacer un comentario a propósito de la petición formulada por Ligia Dunia Barrera Orduz en su intervención. La ciudadana arguye que, si bien es forzoso ordenar la reviviscencia del capítulo V de la Ley 42 de 1993, tal determinación daría lugar a una antinomia entre dicho acápite y los artículos cuarto y séptimo de la Ley 2080 de 2021, mediante los cuales se adicionaron los artículos 47A y 49A a la Ley 1437 de 2011. La interviniente añadió que, en su criterio, estas últimas disposiciones resultarían contrarias «al numeral 17 del artículo 268, [al] inciso 6 del artículo 272 de la Constitución Política y [a]l numeral 2, inciso 3 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011»108. Al respecto, la Sala Plena manifiesta que carece de competencia para llevar a cabo el control oficioso de normas que no han sido demandadas y contra las cuales no se han formulado cargos de inconstitucionalidad; de igual manera, carece de competencia para solventar, en sede de control abstracto de constitucionalidad, enfrentamientos entre normas de carácter legal.

1. Síntesis de la decisión

1. La ciudadana Yeimi Milena Rojas García formuló demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 78 a 88 del Decreto 403 de 2020, los cuales se agrupan en el título IX, bajo el epígrafe «[p]rocedimiento administrativo sancionatorio fiscal». A juicio de la demandante, la inclusión de las disposiciones en el decreto implica un desbordamiento de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, en la medida en que aquellas no se ocupan de ninguna de las materias relacionadas en el parágrafo transitorio que contiene la habilitación legislativa pertinente.

1. Con el propósito de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Plena desarrolló dos consideraciones: i) el otorgamiento de facultades extraordinarias por el Constituyente, originario y derivado, con el fin de facilitar la implementación de las reformas constitucionales; y ii) las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019.

1. Para empezar, la Sala Plena analizó la particular naturaleza jurídica de las facultades extraordinarias que ocasionalmente confiere el Poder Constituyente, tanto originario como derivado, con la intención de agilizar la puesta en marcha de las reformas constitucionales. Indicó que el alcance de dicha habilitación legislativa ha de ser interpretado de manera estricta y restrictiva, por lo que debe entenderse que las aludidas facultades únicamente «comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías»109. Luego, el plenario hizo énfasis en la relevancia de las condiciones que rodean el otorgamiento de este poder, pues de ellas suele depender que no sufra menoscabo el principio identitario de la Constitución de la separación funcional de los órganos que integran el Poder Público. Por último, la Sala Plena expuso las características más sobresalientes de las distintas reformas que han otorgado facultades de esta naturaleza al presidente de la República.

1. En la segunda consideración, el tribunal realizó una reiteración jurisprudencial a propósito

del alcance de la habilitación legislativa otorgada por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Recordó que la reforma fue aprobada con los objetivos de robustecer la capacidad de las autoridades que ejercen el control fiscal, fomentar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el cumplimiento de su labor y, muy especialmente, ampliar el modelo de control fiscal. Sobre esta última cuestión, hizo hincapié en que la reforma dispuso que además del control posterior y selectivo, que se encontraba previsto hasta entonces en la Constitución, los órganos que ejercen control fiscal quedaron habilitados para efectuar un control preventivo y concomitante. Para facilitar la implementación de las modificaciones introducidas por la reforma, el Legislador confirió facultades extraordinarias al presidente de la República. Al respecto, la Sala Plena recalcó que, según el precedente fijado en este ámbito, la habilitación legislativa contenida en el parágrafo transitorio del artículo segundo de la reforma únicamente autoriza el desarrollo de los asuntos referidos en dicho parágrafo y el de los cambios puntuales que instauró el acto legislativo.

1. En el acápite destinado a la solución del caso concreto, como cuestión preliminar, la Sala Plena analizó las materias reguladas en el título IX del decreto. Enseguida, estableció que el otorgamiento de facultades sancionatorias a la Contraloría General de la República con el fin de garantizar un «adecuado, trasparente y eficiente control fiscal»110 no es una innovación que hubiere surgido con ocasión del Acto Legislativo Cuarto de 2019. Dicha potestad ya había sido prevista en la Ley 42 de 1993. Teniendo en cuenta dicha constatación, la Sala Plena procedió a analizar la alegada extralimitación en el empleo de las facultades extraordinarias.

1. El tribunal observó, en primer lugar, que las normas demandadas no abordan ninguna de las materias relacionadas en el parágrafo transitorio. En segundo término, con fundamento en el hallazgo recién señalado, el plenario dedujo que la mayor parte de la regulación contenida en los artículos enjuiciados no presenta conexidad material alguna con las modificaciones que implicó la reforma. Como corolario de lo anterior, estableció que la inclusión de tales disposiciones en el decreto implicaba una extralimitación de las facultades extraordinarias, en tanto se ocupaban de asuntos que desbordaban la habilitación

legislativa.

1. El tribunal hizo una salvedad respecto de los artículos 83 y 84, con la excepción de los numerales primeros de tales disposiciones. En la medida en que las normas desarrollan un cambio puntual al modelo de control fiscal que fue introducido por la reforma constitucional, el tribunal concluyó que las normas no violan el parágrafo transitorio del artículo 268 superior. Como resultado de lo anterior, resolvió declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 83 y 84 —a excepción de los numerales primeros de tales artículos— en el entendido de que la sanción de suspensión únicamente podrá ser aplicada por la Contraloría General de la República, y no por la Auditoría General de la República.

1. Finalmente, atendiendo el objetivo de conjurar la aparición de un vacío normativo que pudiera obstaculizar el ejercicio del control y la vigilancia fiscales, lo que perjudicaría significativamente la salvaguarda de los recursos del Estado, la Sala Plena estimó necesario disponer la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

SEGUNDO. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, por el cargo analizado, de los artículos 83 y 84 del Decreto Ley 403 de 2020, en el entendido de que la sanción de suspensión únicamente podrá aplicarse por la Contraloría General de la República, y no por la Auditoría General de la República, con excepción de los numerales primeros de tales artículos, que se declaran INEXEQUIBLES.

TERCERO. DISPONER la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Ausente con comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-209/23

Ref.: Expediente D-14857

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, suscribo la presente aclaración de voto a la Sentencia C-209 de 2023.

En esta oportunidad, la Sala Plena examinó la constitucionalidad de los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020. El cargo de inconstitucionalidad admitido a trámite acusó a las disposiciones de incurrir en una extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República por el parágrafo transitorio del artículo 268 superior. En criterio de la accionante, el asunto regulado en los artículos demandados —el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal— desbordaría la habilitación normativa otorgada por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. La acusación fue formulada con base en la jurisprudencia constitucional, según la cual la aludida habilitación únicamente autoriza el desarrollo de los temas que se refieren en el parágrafo transitorio y el de los cambios puntuales que instauró la aludida reforma constitucional.

La Sala Plena observó que la mayoría de los asuntos regulados en los artículos demandados ya existía antes de la expedición de la reforma. De tal suerte, concluyó que las disposiciones en modo alguno desarrollaban los cambios puntuales del nuevo modelo de control fiscal, preventivo y concomitante, que introdujo el Acto Legislativo Cuarto de 2019. De igual manera, advirtió que los temas regulados en las normas demandadas tampoco guardaban relación con el listado de asuntos que se encuentra en el parágrafo transitorio del artículo 268 superior.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de buena parte de las normas demandadas. Únicamente exceptuó de la decisión a los artículos 83 y 84, por cuanto estos sí se ocupan de una novedad que fue introducida por la reforma constitucional. Se trata de la facultad conferida al contralor general de la República para que imponga, a título de sanción, la consecuencia jurídica de suspensión. En cualquier caso, la Sala Plena condicionó la exequibilidad de los artículos, en el entendido de que la facultad en cuestión únicamente puede ser empleada por la Contraloría General de la República, y no por la Auditoría General de la República.

Comparto la decisión adoptada en la providencia, de la cual soy ponente, en la medida en que es plenamente congruente con la postura mayoritaria de esta corporación a propósito del alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Dicha posición fue acogida por la Sala Plena en las Sentencias C-090 de 2022, C-113 de 2022 y C-237 de 2022. En ese sentido, acompaño el fallo por cuanto se ciñe al precedente jurisprudencial que esta corporación ha fijado en la materia. Principios de enorme valor para la Constitución, como la seguridad jurídica y la igualdad, exigen a la Corte Constitucional y a los magistrados que la conforman una fiel adhesión a la jurisprudencia del tribunal. Estas razones explican mi adhesión a la postura mayoritaria.

Sin embargo, encuentro necesario reiterar los argumentos que he planteado en esas mismas sentencias, en las que he explicado mis desacuerdos frente al criterio adoptado por la Corte. A mi juicio, la postura acogida en estos fallos es irrazonablemente restrictiva y conduce al vaciamiento de las facultades extraordinarias que fueron conferidas para la implementación de la reforma constitucional.

La postura mayoritaria, según la cual es preciso realizar una interpretación restrictiva de las facultades conferidas por el acto legislativo, constituye una lectura contraevidente de la disposición. En abierto contraste con la asunción hecha por el tribunal, el parágrafo en comento establece que el objeto de la habilitación normativa no es otro que «el desarrollo de este acto legislativo». La clara redacción del texto impone concluir que las facultades extraordinarias fueron otorgadas para que la reforma constitucional fuese implementada en su integridad, y no únicamente respecto de las novedades que, a juicio de este tribunal, aquella hubiese introducido. Por tanto, el presidente de la República se encontraba autorizado a desarrollar los dos modelos a los que hace alusión el acto legislativo: el modelo preventivo y concomitante y el posterior y selectivo. Lo anterior, en atención a que ambos modelos responden a la misma finalidad, esto es, el ejercicio del control fiscal.

Según expuse a profundidad en los salvamentos de voto, ninguno de los métodos argüidos por la Sala Plena —el sistemático, el histórico, el teleológico y, mucho menos, el literal— conduce, razonablemente, al resultado hermenéutico propuesto. Por el contrario, la literalidad de la disposición, según acabo de señalar, y los debates realizados en el trámite congresional llevan a concluir que las facultades extraordinarias procuraban el completo desarrollo de la reforma constitucional.

Para terminar, estimo necesario señalar que la postura en comento, en la medida en que conlleva la aparición de rigurosas condiciones para el ejercicio de las facultades

extraordinarias, supone un obstáculo importante para la implementación del modelo de control fiscal consignado en el acto legislativo. Así lo corrobora el progresivo desmonte de los artículos y apartados del Decreto 403 de 2020, que ha provocado la jurisprudencia constitucional. Este resultado es preocupante si se tiene en cuenta que ello afecta los fundamentos jurídicos que emplean los entes de control fiscal para el cumplimiento de su relevante labor. Adicionalmente, en tanto dificulta la implementación de una norma superior, la interpretación mayoritaria afecta la eficacia normativa de la Constitución.

En el pasado, estas razones me llevaron a apartarme del criterio de la Sala Plena. En la actualidad, en atención a que mis argumentos no fueron acogidos, considero que es mi deber como magistrada de la Corte Constitucional atenerme a la jurisprudencia de este tribunal.

En estos términos, dejo expuestos los argumentos que me llevaron a acompañar a la Sala Plena en la decisión que adoptó en esta oportunidad.

Fecha ut supra

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 Parágrafo transitorio del artículo 267 de la Constitución.

2 Auto 1349 de 2022.

3 Parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución, de acuerdo con la modificación introducida por el artículo segundo del Acto Legislativo Cuarto de 2019.

4 Escrito de demanda, folio 8.

5 Idem.

6 Intervención ciudadana, folio 2.

7 Idem, folio 3.

8 Artículo 74 de la Ley 1437 de 2022

9 Intervención ciudadana, folio 5.

10 Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, folio 8.

11 Idem.

12 Intervención de la Auditoría General de la República, folio 5.

13 El memorial fue suscrito por María Ximena Acosta Sánchez, Natalia Andrea Roa Ladino y Hernán Andrés Coral Castellanos.

14 Intervención del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, folio 3.

15 Intervención de la Contraloría General de la República, folio 20.

16 Artículo 267 superior.

17 Intervención de la Contraloría General de la República, folio 18.

18 La norma en cuestión confiere esta facultad en los siguientes términos: «Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos».

19 Concepto del Ministerio Público, folio 5.

20 Idem.

21 Idem.

22 Sentencias C-090 de 2022, C-113 de 2022 y C-237 de 2022, entre otras.

23 Sentencia C-090 de 2022.

24 Sentencia C-748 de 2012. Sobre este mismo asunto, en la Sentencia C-534 de 2000 la Sala Plena observó que el régimen de estos decretos es diferente al que es propio de «las normas de naturaleza administrativa expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus funciones ordinarias, las cuales "entran en la cláusula de competencia de orden residual que en este sentido tiene el Consejo de Estado", según lo establece el artículo 237 de la [c]arta [p]olítica».

25 Sentencia C-168 de 1993.

26 Sentencia C-970 de 2004.

27 Sentencia C-224 de 2017.

28 Idem.

29 Sentencia C-617 de 2015.

30 Sentencia C-224 de 2017.

31 Sentencia C-617 de 2015.

32 Con fundamento en este planteamiento, la Sala Plena observó que, en tales casos, «es razonable sostener que cuando el Constituyente estableció normas transitorias quiso consagrar excepciones a las reglas generales que dispuso en normas permanentes». Sentencia C-370 de 2000.

34 Sentencia C-370 de 2000.

35 Sentencia C-370 de 2000.

36 Idem.

37 Sentencia C-224 de 2017.

38 Sentencia C-224 de 2017.

39 Sentencias C-699 de 2016, C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1200 de 2003.

40 Sentencia C-1200 de 2003.

41 Sentencias C-100 de 2022, C-373 de 2016, C-181 de 2002, C-1493 de 2000, C-1506 de 2000.

42 Sentencia C-970 de 2004. En el mismo sentido, C-971 de 2004.

43 Sentencia C-970 de 2004.

44 Al respecto, en la Sentencia C-971 de 2004, la Corte indicó que «para establecer si las facultades extraordinarias resultan incompatibles con el principio de separación de poderes es necesario remitirse al análisis de las condiciones en las cuales se han conferido las mencionadas facultades».

45 Sentencia C-970 de 2004.

46 Sentencia C-1040 de 2005.

47 Idem.

48 Sentencia C-970 de 2004.

49 Artículo 152 de la Constitución.

50 Sentencia C-970 de 2004.

51 Idem.

52 Idem.

53 Idem.

54 Al respecto, el artículo transitorio décimo de la Constitución dispuso lo siguiente: «Los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los anteriores artículos tendrán fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional».

55 El funcionamiento de esta «Comisión Especial» se encontraba regulado en los artículos transitorios sexto y séptimo de la Constitución.

56 Sentencia C-168 de 1993. Los decretos para los cuales no estaba previsto el trámite de aprobación previa de la Comisión Especial fueron aquellos que habrían de contar con la revisión de una comisión distinta —tal como ocurrió en el caso del artículo transitorio vigésimo, relativo a la supresión, fusión y reestructuración de las entidades de la Rama Ejecutiva— y aquellos cuya expedición se autorizó para un momento posterior al cierre de la Comisión Especial —supuesto del artículo transitorio décimo tercero, relacionado con la aprobación de disposiciones que facilitaran la reinserción de grupos guerrilleros vinculados a un proceso de paz, para lo cual se fijó un término de tres años luego de la promulgación de la Constitución—.

57 El texto aprobado de la reforma fue publicado el 20 de diciembre de 2002, en el Diario Oficial n.° 45.040.

58 Sentencia C-224 de 2017.

59 Artículo primero del Acto Legislativo Cuarto de 2019, que modificó el artículo 267 de la Constitución.

60 Sentencia C-237 de 2022.

61 Idem.

62 Idem.

63 En la Sentencia C-090 de 2022, el plenario manifestó que «la norma incluye los vocablos “[e]xclusivamente” y “precisas” […] [con el propósito de] restringir el objeto y el ejercicio de

dichas facultades.

64 Sentencias C-090 de 2022, C-113 de 2022 y C-237 de 2022.

65 Sentencia C-090 de 2022.

66 Idem. El principio de unidad constitucional impone al intérprete leer el texto superior como «un todo armónico y coherente, por oposición a una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran» (Sentencia C-535 de 2012). La directriz de armonización, por su parte, «implica la mutua delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de manera que se garantice a todas ellas su máximo nivel de eficacia y efectividad» (Idem).

67 En la Sentencia C-090 de 2022, la Sala Plena argumentó que «la interpretación histórica arroja que el constituyente derivado pretendió que las facultades extraordinarias estuvieran delimitadas pero que, en todo caso, cobijaran las materias previstas en el parágrafo transitorio, así como el desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2019».

68 Tras advertir que los artículos incluidos en el acto legislativo no remplazaron integralmente las cláusulas constitucionales precedentes, la Sala Plena precisó lo siguiente, a propósito de la conclusión derivada del criterio en cuestión: «[L]a interpretación sistemática arroja que el presidente de la República estaba habilitado para regular: (i) las materias expresamente señaladas en el parágrafo transitorio del artículo 268 superior, siempre y cuando las normas expedidas a ese respecto tuvieran por finalidad implementar el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal; y (ii) las materias que, en estricto sentido, se hayan introducido a la Constitución por vía del Acto Legislativo 04 de 2019; (iii) excluyendo de lo anterior las materias que la misma reforma constitucional asignó como competencia exclusiva del Congreso de la República» (Sentencia C-090 de 2022).

69 Con base en el método de interpretación, la Sala dedujo que «las facultades extraordinarias tienen por finalidad habilitar la competencia regulatoria del [p]residente sobre el contenido del parágrafo transitorio, así como sobre las modificaciones incorporadas a la Constitución por vía del Acto Legislativo 04 de 2019».

70 Al respecto, en la Sentencia C-090 de 2022, la Sala Plena adujo que «la interpretación

gramatical de la norma habilitante permite que, de manera exclusiva frente a su objeto y atendiendo presupuestos de precisión para su ejercicio, el presidente regule las materias expresamente indicadas en el parágrafo, así como las materias que el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo a la Constitución».

71 La tabla fue incluida en la Sentencia C-090 de 2022.

72 Parágrafo transitorio del artículo segundo del Acto Legislativo Cuarto de 2019.

73 Idem.

74 Sentencia C-113 de 2022.

75 Sentencias C-090 y C-113 de 2022.

76 Idem.

77 Sentencia C-090 de 2022.

78 Idem.

79 Sentencia C-237 de 2022.

80 Idem.

81 Idem.

82 En el mismo sentido, la Resolución Reglamentaria Orgánica n.° 0039, del 13 de julio de 2020, expedida por el contralor general de la República, define el procedimiento en cuestión en los siguientes términos: «Artículo 1. NATURALEZA. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal de competencia de la Contraloría General de la República es de naturaleza administrativa especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal, y se rige por la Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de

responsabilidad proceden a título de imputación de culpa o dolo».

84 El texto original del numeral quinto del artículo 268 de la Constitución confería esta facultad en los siguientes términos: «Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma».

85 Sentencia C-557 de 2001.

86 Sentencia C-635 de 2000.

87 Sentencia SU-620 de 1996.

88 «El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos […]».

89 Numeral primero del artículo 84 del Decreto 403 de 2020.

90 Las circunstancias agravantes, que se transcriben enseguida, se describen en el numeral segundo del artículo 84: «a) Cuando el sujeto de control niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, a pesar de que el organismo de control la haya solicitado en por lo menos tres (3) ocasiones, para lo cual se deberá tener en cuenta los términos otorgados para la entrega de la información, las condiciones particulares, el volumen y la complejidad de la misma, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad; b) Cuando se evidencie la destrucción u ocultamiento voluntario de información requerida o la intimidación a personal subordinado para la entrega de la misma; c) Cuando se suministra información falsa o que no corresponda a la realidad, que induzca a error al organismo de control fiscal correspondiente; d) En todos los casos en que se reincida dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de imposición de una sanción de multa por las mismas conductas; e) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

91 Sentencia C-484 de 2000.

92 Idem.

93 Artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

94 Artículo 104 de la Ley 42 de 1993.

95 Al respecto, artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

96 Sentencia C-484 de 2000.

97 Idem.

98 Artículo 99 de la Ley 42 de 1993.

99 T-1362 de 2000.

100 Concepto CGR-OJ-101-2018, elaborado por el director de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República; asunto: fenecimiento de cuenta; proceso administrativo sancionatorio.

101 Idem.

102 Idem.

103 Concepto 2007EE59327, del 4 de diciembre de 2007; asunto: procedimiento administrativo sancionatorio fiscal; remisión normativa; no fenecimiento; empresa de servicios públicos mixta.

104 Concepto CGR-OJ-101-2018, elaborado por el director de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República; asunto: fenecimiento de cuenta; proceso administrativo sancionatorio.

105 Sentencia C-484 de 2000.

106 Sentencias C-402 de 2010, C-286 de 2014, C-394 de 2020 y C-113 de 2022.

107 Sentencias C-286 de 2014, C-133 de 2021 y C-084 de 2022

108 Intervención ciudadana presentada por Ligia Dunia Barrera Orduz, folio 6.

109 Sentencia C-224 de 2017.

110 Sentencia C-484 de 2000.