

Sentencia C-226/21

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCION-Término de caducidad/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término de caducidad

CONTROL ABSTRACTO DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vigencia normativa como presupuesto para su estudio

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Procedencia respecto de normas vigentes o de aquellas que habiendo perdido su vigencia pueden continuar produciendo efectos jurídicos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Carga argumentativa se incrementa

INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Interpretación equivocada de disposición acusada/INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento de la carga argumentativa propia de las demandas por sustitución de Constitución

Expediente: D-14054

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio del artículo 2 (parcial) del Acto Legislativo 04 de 2019 “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”.

Accionantes: Mauren Darline Forero Roncancio, Karen Daniela Rosero Narváez y José Miguel Rueda Vásquez.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., quince (15) de julio dos mil veintiuno (2021)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.5, 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Mauren Darline Forero Roncancio, Karen Daniela Rosero Narváez y José Miguel Rueda Vásquez presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo transitorio (parcial) del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019 “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”.

1. Mediante auto del 15 de diciembre de 2020, el Magistrado sustanciador resolvió admitir la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

1. El siguiente es el texto de la norma demandada, en negrilla y subrayado los apartes cuestionados:

“ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2019

(septiembre 18)

Diario Oficial No. 51.080 de 18 de septiembre 2019

Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 2o. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente, las cuales serán incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto anual presentados por el Gobierno Nacional, incluso aquellos que ya cursen su trámite en el Congreso de la República. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo”.

A. LA DEMANDA

1. Los ciudadanos consideran que los apartes cuestionados sustituyen la Constitución Política, porque reemplazan el eje de separación de poderes, que se materializa en

atribuciones propias de cada una de las ramas del poder público y en la existencia de límites al ejercicio excepcional de funciones legislativas por parte del Presidente de la República. Aseguran que la norma cuestionada desconoce el eje constitucional presente en los artículos 113, 114, 115, 117, 119 y 121 de la Constitución.

1. Para desarrollar el concepto de la violación, los accionantes proponen el desarrollo de un test de substitución, de la siguiente manera:

1. PREMISA MAYOR: Consideran que se trata del principio de separación de poderes que irradia toda la estructura orgánica del Estado colombiano, porque entre los artículos 113 a 121, la Constitución definió detalladamente cada una de las ramas del poder público, así como los órganos autónomos e independientes que integran el poder público. Aseguran que la existencia de este principio en la Constitución hace parte de su identidad. Para ello, citan algunas sentencias de esta Corte, en tal sentido (C-285 de 2016 y C-332 de 2017). Indican que la colaboración armónica tiene límites y no puede contradecir las funciones que han sido específicamente atribuidas a cada órgano en particular y, para ello, citan la sentencia C-223 de 2019. Como materialización del principio de separación de poderes y colaboración armónica, resaltan que el artículo 150 de la Constitución autoriza al Congreso a revestir al Presidente de funciones legislativas, pero dentro de límites constitucionales. Ponen de presente que la necesidad de límites a las facultades legislativas presidenciales, conforme a la identidad de la Constitución, se resaltó en la sentencia C-172 de 2017 en donde se precisó que “Efectivamente un rasgo definitorio y esencial de la Constitución Política está instituido por los límites en el ejercicio de las potestades presidenciales para proferir normas con fuerza de ley. La voluntad del Constituyente en la materia es indiscutible, de hecho, diseñó diversos dispositivos para reducir los poderes legislativos del ejecutivo y buscar un sistema equilibrado que minimizara las excesivas facultades del presidente que caracterizaron la historia constitucional colombiana durante gran parte del siglo XX, con todas las consecuencias negativas que esto implicó”.

1. PREMISA MENOR: Sostienen que el párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019 habilitó al Presidente para legislar con el objeto de regular y desarrollar dicho acto legislativo, sin haber previsto límites respecto de todo el panorama de asuntos que puede contener. Así, indican que la expresión “Exclusivamente para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo” implica que el Presidente podría legislar respecto de cualquier asunto previsto en el acto legislativo. Indican que los artículos 1 a 4 disponen que, mediante leyes, se deben regular asuntos relativos a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, asunto que tiene una reserva constitucional de ley orgánica. En sus palabras “como el Acto Legislativo menciona que a través de una Ley se regularan aspectos de competencias normativas de las entidades territoriales, y además, establece que el Presidente tendrá facultades extraordinarias para el desarrollo de ese mismo Acto Legislativo, el alcance de dicha habilitación se extiende a la regulación de las normas relativas a competencias normativas de las entidades territoriales”.

1. CONCLUSIÓN: Indican los demandantes que “si al Presidente se le conceden facultades extraordinarias para desarrollar el Acto legislativo, y en ese Acto existen aspectos por regular relacionados con materias de ley orgánica, quiere decir esto que, el Presidente puede mediante normas con fuerza de ley regular contenidos de Leyes Orgánicas, situación que hace parte de las prohibiciones dadas por los límites que se establecieron en la premisa mayor como elementos estructurales del principio de separación de poderes”. Sostienen que la potestad que prevé el acto legislativo elimina una de las funciones de un órgano constitucional para ser absorbidas por el Ejecutivo. Igualmente, indican que el acto legislativo no se ampara en el principio de colaboración armónica, ya que éste implica límites que están ausentes en el presente caso, ya que se permite la substracción total de funciones esenciales de un órgano, por parte de otro. “Así, la expresión “para el desarrollo del Acto Legislativo” contenida en el párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019, implica una sustitución del principio de separación de poderes y de colaboración armónica en la medida en que el Congreso no se sujetó a los límites estructurales de los principios de separación de poderes y colaboración armónica, y en tal medida, se constató en cambio una extralimitación en las Facultades concedidas por el Congreso al Presidente, pues, no existe ninguna limitación material de su ejercicio al conferir simple y llanamente el desarrollo de un acto

legislativo cuando éste contiene aspectos que son de competencia exclusiva del Congreso de la República”.

1. En razón de lo anterior, solicitan que se declare la inexecutable del aparte demandado del párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, y que en consecuencia se declaren inexecutable los decretos con fuerza de ley que hayan sido expedidos al amparo de dicha habilitación.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente quince escritos de intervención¹, por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se adopte una de las siguientes decisiones, a saber: (i) se inhiba la Corte de proferir una decisión de fondo; (ii) se declare la executable de las normas acusadas y (iii) se declare su inexecutable. Igualmente se allegó un escrito extemporáneo². A continuación, se exponen los argumentos que fundamentan cada una de dichas solicitudes:

1. Solicitud de inhibición: La demanda es extemporánea porque (i) no existe prueba de que hubiera sido recibida de manera oportuna por la Secretaría General de la Corte Constitucional; o (ii) debió haberse presentado dentro del término de vigencia de las facultades legislativas extraordinarias. Por otra parte, la argumentación de la sustitución se construye sobre premisas falsas, ya que ninguno de los contenidos del acto legislativo se refiere a materias con reserva de ley orgánica. Al respecto, la demanda también carece de especificidad, porque no explicó, suficientemente, cuáles asuntos debían ser regulados mediante una ley orgánica.

1. Solicitud de exequibilidad. Las facultades legislativas se encuentran limitadas temporal y materialmente. Ninguno de los asuntos que podrían desarrollarse mediante decretos leyes tiene reserva de ley orgánica. La regulación de las competencias de las contralorías territoriales no es un asunto reservado a la expedición de una ley orgánica. Los decretos leyes expedidos se predicen de materias de ley ordinaria; son objeto de control de constitucionalidad y son susceptibles de ser derogados o modificados por el Congreso de la República. Incluso si alguna de las materias a desarrollar mediante decretos leyes tuviera reserva de ley orgánica, tampoco se sustituiría la Constitución, porque se trataría de una excepción constitucional justificada y transitoria a dicha reserva, en pro de un fin constitucionalmente importante, referido al fortalecimiento del control fiscal.

1. Solicitud de inexecuibilidad. El acto legislativo genera un importante desequilibrio de poderes, al otorgar funciones legislativas demasiado amplias al Presidente de la República. El control fiscal es un asunto de tal relevancia, que su regulación debe corresponder al Congreso de la República. La regulación de las competencias de las contralorías territoriales tiene reserva de ley orgánica, la que no podía ser excepcionada mediante un acto legislativo, ya que ello sustituye la Constitución. La inexecuibilidad de la norma demandada debe generar inexecuibilidad, por consecuencia, de los decretos leyes expedidos a su amparo.

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Igualmente, asegura que la Corte mantiene su competencia, porque si bien la norma agotó la habilitación legislativa, sigue surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico, al haber permitido la expedición de seis decretos con fuerza de ley, que se soportan en dicha norma y se encuentran vigentes. De esta manera, se garantiza la supremacía constitucional, así como el derecho político de los ciudadanos, de ejercer acciones públicas en defensa de la Constitución.

1. Ahora bien, argumenta que la demanda es inepta, por lo que la Corte se debe inhibir, ya que tanto la premisa menor, como la conclusión no son ciertas. La lectura que se hace de la norma cuestionada desconoce que allí sí se establecen límites materiales a dichas facultades, por lo que la interpretación dada es conjetural. Igualmente, ninguna de las materias comprendidas en los artículos 1 y 3 del acto legislativo tiene reserva de ley orgánica, ya que no se trata de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, ni se trata de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Al respecto, las contralorías territoriales son entidades técnicas, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, que no pertenecen a ninguna rama del poder público, en ninguno de sus niveles. Por lo tanto, además de la falta de certeza, la demanda no cumple una suficiente carga argumentativa para explicar por qué se estaría atribuyendo funciones para legislar en materia de reserva de ley orgánica. Igualmente, la demanda parte de entender que la habilitación legislativa se funda en el artículo 150.10 de la Constitución, por lo que incurre en el error de sostener que se desconocieron los límites allí previstos, sin tener en cuenta que se trata de una habilitación legislativa constitucional.

1. De manera subsidiaria, solicita la exequibilidad, ya que no existe sustitución del principio de separación de poderes. Así, de acuerdo con la sentencia C-140 de 2020 y, en consideración de la jurisprudencia constitucional, la habilitación legislativa constitucional no implica una sustitución si no se suprimen las competencias legislativas del órgano de representación popular y se establece una limitación temporal para su ejercicio. Estos requisitos se encuentran satisfechos en el presente caso, ya que se trataba de una habilitación durante seis meses y se encontraba materialmente delimitada. Igualmente, los decretos leyes tienen control de constitucionalidad y pueden ser modificados o derogados por el Congreso de la República.

1. Concluye que, incluso, en el evento de concluir que alguna de las materias del acto legislativo goza de reserva de ley orgánica, ello no conduciría a la inexequibilidad, ya que el acto legislativo busca realizar un fin constitucionalmente importante, cual es el

fortalecimiento del control fiscal y, por lo tanto, la excepción transitoria a la reserva de ley orgánica sería transitoria y justificada.

1. En suma, los escritos de intervención, la vista fiscal y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda, se resumen en el siguiente cuadro, organizado según su fecha de presentación ante la Secretaría General de la Corte Constitucional:

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Contraloría General de la República

Primera intervención:

La demanda fue radicada por fuera del término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad, ya que el Acto Legislativo 4 de 2019 fue publicado en el Diario Oficial n. 51.080 del 18 de septiembre de 2019, por lo que la demanda debía presentarse antes del 17 de septiembre de 2020. El Decreto 806 de 2020 permitió la presentación de demandas mediante mensajes de datos y debería entenderse que la presentación de la demanda ocurre cuando es recibida por el destinatario. Por lo tanto, contrario a lo sostenido por el auto admisorio, la fecha de la demanda no es la de su envío y no existe prueba alguna de ello, ni del error ajeno en la Secretaría. Los artículos 61 y 62 del CPACA, que deben ser aplicados de manera analógica, prevén que la prueba del envío del mensaje de datos es el acuse de recibo y, en caso de fallas en el medio, debe insistirse en el término de 3 días. La interpretación a la fecha de la demanda, realizada por el auto admisorio, afecta la certeza jurídica que se persigue con el término de caducidad de demandas contra reformas constitucionales. El término de caducidad, de origen constitucional y que busca amparar el principio democrático, es de orden público y no podría ser interpretado pro actione.

La demanda es inepta, ya que no cumple los requisitos argumentativos propios de un juicio de sustitución de la Constitución, porque la demanda se construye sobre premisas falsas, derivadas de una indebida interpretación de los artículos 150, 151 y 288 de la Constitución, así como del acto legislativo demandado, lo que implica que el escrito carece de certeza. En efecto, el acto legislativo no se refiere a las competencias de las entidades territoriales, ni las distribuye entre la Nación y las entidades territoriales o se refiere al ejercicio de la competencia normativa. Por ello, no es cierto que la norma confiera facultades al Presidente para regular aspectos propios de la ley orgánica, ya que esta reserva debe ser de interpretación restrictiva. Si bien es cierto que el acto legislativo se refiere a las competencias entre las contralorías, pero no hace mención alguna a las entidades territoriales. Las contralorías territoriales no son entidades territoriales, ya que estos son órganos autónomos y no hacen parte de la administración en ninguno de sus niveles (C-127/02), por lo que la premisa menor carece de certeza. El régimen de las contralorías territoriales ha sido reglamentado mediante leyes ordinarias o decretos leyes, como la Ley 136 de 1994, el Decreto Ley 267 de 2000 y la Ley 715 de 2001.

La norma demandada no sustituye la Constitución, ya que sí existen límites a dichas facultades legislativas. Las facultades no comprendieron aspectos ajenos a la reforma. Al tratarse de una habilitación hecha por el Legislador, no se deben exigir los mismos requisitos que se predicen de una ley de facultades extraordinarias. Las facultades se referían a (i) el fortalecimiento del control fiscal, en el marco del Acto Legislativo 4 de 2019; (ii) la implementación de las reformas incluidas en el Acto Legislativo 4 de 2019; (iii) la creación de un régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales; (iv) la ampliación de las plantas de personal; (v) la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y equiparación de los empleos equivalentes de esa planta con otros organismos de control de nivel nacional; (vi) 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; y (viii) la fijación de la asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República. Por lo tanto, las facultades estaban limitadas

temática y temporalmente y no es cierto que se autorizara para modificar leyes orgánicas o para modificar las competencias normativas de las entidades territoriales. Los decretos leyes expedidos son controlables y pueden ser modificados por el Congreso de la República.

La ausencia de sustitución de la Constitución se evidencia en los decretos expedidos al amparo de las facultades otorgadas: (i) Decreto 403 de 2020 (16 de marzo), por el cual se dictaron normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal; (ii) Decreto 405 de 2020 (16 de marzo), por el cual se modificó la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República; (iii) Decreto 406 de 2020 (16 de marzo), por el cual se amplió la planta de personal de la Contraloría General de la República y se incorporó a los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad; (iv) Decreto 407 de 2020 (16 de marzo), por el cual se estableció la equiparación salarial por asignación básica mensual para los empleos de la Contraloría General de la República; (v) Decreto 408 de 2020 (16 de marzo), por el cual se modificó el artículo 12 del Decreto 320 de 2020, en el cual se fijaban las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Contraloría General de la República; (vi) Decreto 409 de 2020 (16 de marzo), por el cual se creó el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales. Todas constituyen materias de leyes ordinarias y reformaron las leyes 42 de 1993, 610 de 2000, 1474 de 2011 y los decretos leyes 222 de 2000 y 267 de 2000.

Segunda intervención:

La Corte debe inhibirse, considerando que la norma demandada tuvo una vigencia temporal, que ya transcurrió y agotó sus efectos. Sólo de manera excepcional (C-303 de 2010), la Corte Constitucional ha juzgado la sustitución de la Constitución respecto de una norma transitoria, porque, al momento de presentar la demanda, dicho plazo estaba aún corriendo, por lo que existía competencia de la Corte en virtud del principio de perpetuatio jurisdictionis. En este caso, de acuerdo con la sentencia C-797 de 2014, no existe ninguna causa excepcional que justifique el pronunciamiento, considerando que el plazo no era excesivamente breve, la demanda puso haberse presentado dentro del plazo de su vigencia y la inconstitucionalidad

no es grave o manifiesta, como para ordenar una inexequibilidad retroactiva.

Inhibición, y en subsidio que se declare la exequibilidad

Exequibilidad

Universidad del Rosario

Aunque las facultades ya fueron ejercidas, los decretos leyes expedidos a su amparo están vigentes, lo que implica que la norma sí sigue produciendo efectos jurídicos.

Sí existe sustitución de la Constitución, porque una de las finalidades del Constituyente fue, justamente, la de evitar que el Presidente dispusiera de poderes legislativos que sustituyeran al órgano legislativo democrático y ello define la esencia constitucional, como lo reconoció la sentencia C-172 de 2017. De acuerdo con ello, no sustituye la Constitución un acto legislativo que otorga facultades legislativas al Presidente, si las mismas son limitadas y condicionadas (C-699 de 2016). Así, la sentencia C-1040 de 2005 declaró inexecutable un acto legislativo que otorgaba facultades legislativas al Consejo de Estado, al ser ilimitada e inhibir controles interorgánicos a dichas normas.

En este caso, el acto legislativo confiere facultades muy amplias, desde el punto de vista temático, al referirse a todos los demás asuntos abordados por el acto legislativo. Tal amplitud motivó la expedición del Decreto 403 de 2020, ya que el acto legislativo otorgó facultades al Presidente para proferir una nueva regulación comprensiva y permanente del control fiscal, labor que efectivamente se materializó en el amplio y detallado Decreto 403 de

2020. Se trata de un asunto crucial del nuevo sistema de controles.

Las facultades no se activan ante la ausencia de legislación, no versan sobre un tema preciso, son tan amplias que cobijan casi todos los aspectos del control fiscal y la regulación es comprensiva y permanente, lo que suplanta las labores ordinarias del Congreso. Debe tenerse en cuenta que el control fiscal es un eje del funcionamiento del Estado, porque está en la base de la realización del Estado Social de Derecho, por lo que su regulación debe corresponder al Congreso. Este acto legislativo busca retomar la concentración de poderes en cabeza del Presidente y debilita el principio democrático.

Inexequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho

La norma ya surtió sus efectos y el Decreto Ley 403 de 2020 se encuentra demandado ante la Corte Constitucional.

El principio de separación de poderes no se opone a que se otorguen facultades legislativas al Presidente, aun si se refiere a materias con reserva de ley orgánica o estatutaria, lo que ni siquiera ocurre en el presente caso. De acuerdo con la sentencia C-1040 de 2005, la constitucionalidad de esta habilitación legislativa depende de que (i) el Legislador ordinario no sea privado de su competencia; (ii) la habilitación sea transitoria y delimitada; y (iii) no se supriman los controles interorgánicos y se asegure la supremacía constitucional.

La norma demandada es transitoria, limitada por el contenido del acto legislativo y las normas expedidas son sujetas a control judicial, al tiempo que pueden ser modificadas por el Congreso. Además, existe justificación para otorgar dichas facultades, ya que buscan asegurar la oportuna implementación del nuevo modelo de vigilancia y control fiscal. Los decretos leyes expedidos deben tener relación directa con el acto legislativo. Allí no se autorizó para reformar leyes orgánicas, relativas al funcionamiento de las entidades

territoriales o estatutarias, sino a poner en marcha el nuevo modelo de control fiscal

Exequibilidad

Auditoría General de la República

Las facultades legislativas ya expiraron y, desde el 17 de marzo de 2020, la norma demandada no ha tenido ni tendrá efectos. Se trata de una norma ineficaz, por lo que el juicio de sustitución es innecesario, ya que declarar inejecutable o inexecutable, una norma que no surte efectos es “redundante”. Así, el demandante incumplió la carga de explicar por qué la Corte es competente.

La demanda parte de un error en la proposición jurídica, porque la premisa menor es una deducción subjetiva, porque la lectura del acto legislativo permite deducir límites temporales y materiales. El desarrollo del acto legislativo fue lo que hizo el Presidente mediante los seis decretos leyes expedidos al amparo del acto legislativo. No es cierto que se haya conferido la facultad de legislar en materia de reserva de ley orgánica o estatutaria.

Exequibilidad

Contraloría General de Santiago de Cali

La demanda se construye a partir de premisas falsas, propias de una indebida interpretación de los artículos 150, 151 y 288 de la Constitución, ya que la reserva de ley orgánica no se refiere a cualquier asunto de las competencias de las entidades territoriales, ni tampoco a cualquier competencia que se ejerza en el nivel territorial. El Acto Legislativo demandado no se refiere a las entidades territoriales, sino a las contralorías territoriales, cuya naturaleza es diferente, por lo que la premisa menor es falsa. Hay que recordar que el régimen de las contralorías territoriales ha sido desarrollado mediante leyes ordinarias. Las exigencias de las leyes de facultades extraordinarias no son predicables de habilitaciones legislativas hechas mediante actos legislativos.

El Acto Legislativo 04 de 2019 constituye una reforma al control fiscal, no una reforma territorial, ni varía las fuentes del derecho. La habilitación estaba limitada temática y temporalmente y los decretos leyes están sometidos a controles, así como pueden ser modificados por el Congreso. Lo anterior se demuestra al examinar los seis decretos leyes expedidos en desarrollo del acto legislativo, ya que todos corresponden a leyes ordinarias y dichos decretos son objeto de control de constitucionalidad.

Exequibilidad

Contraloría Distrital de Barranquilla

La demanda de inconstitucionalidad no procede, ya que de forma tácita el párrafo demandado perdió su vida jurídica, al cumplirse el tiempo que éste mismo atribuía al presidente como Legislador.

De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha sostenido en procesos por demandas similares (C-288 de 2012 y C-699 de 2016), que la atribución legislativa delegada no sustituye la Constitución Política, puesto que otorga facultades extraordinarias por un tiempo

definido y no transfiere, sino que delega constitucionalmente la facultad de legislar.

Finalmente, el principio constitucional de separación entre las ramas del poder público no se opone a la existencia y posterior atribución temporal de facultades extraordinarias, pues se encuentran contenidas en el numeral 10 del artículo 150 superior. De manera que el ejercicio de las facultades legislativas atribuidas al Presidente, siempre y en todo momento, es objeto de revisión, supervisión y control político, con el único fin de aliviar la carga del legislativo, durante el tiempo que la ley se lo permite.

Inhibición

Harold Eduardo Sua Montaña

La demanda de constitucionalidad fue presentada cuando la norma cuestionada se encontraba produciendo efectos. En consecuencia, la Corte Constitucional mantiene su competencia para pronunciarse de fondo sobre los cargos constitucionales alegados.

Sin embargo, aun cuando el párrafo demandado de ninguna manera sustituye la Constitución por una extralimitación de la competencia del Congreso como constituyente derivado, reflejada en una presunta vulneración a la estructura tripartita del poder público; la demanda sí cuestiona que la sustitución se genera debido a una incorporación de un nuevo ejercicio del Presidente de la República, como órgano legislativo extraordinario, por medio del cual se permitiría una configuración legislativa supuestamente contraria a la autonomía de las entidades territoriales.

En este sentido, conforme con lo expuesto por la Corte Constitucional en el auto de Sala Plena 109 de 2003, la sentencia C-476 de 2003, el auto de Sala Plena 360 de 2006 y la sentencia C-372 de 2011, debe emitir una declaratoria de exequibilidad, aclarando el alcance de la configuración legislativa emanada de la calidad de Legislador extraordinario que, en todo caso, significa que no puede expedir normas contrarias a los diferentes pilares de la

Constitución.

Exequibilidad

Contraloría de Medellín

El Acto Legislativo 04 de 2019, expedido el 18 de septiembre de 2019, en cuanto otorgó facultades para expedir decretos con fuerza de ley por seis (6) meses al Presidente de la República, se colige que a la fecha ya agotó sus efectos y, por tanto, la Corte deberá inhibirse, como lo hizo ante una situación similar en la sentencia C-070 de 2020.

De manera preliminar, señaló que no existe una sustitución el principio de separación de poderes contenido en la Constitución, toda vez que el mismo marco constitucional permite el otorgamiento de facultades al Presidente para el desarrollo de materia de interés colectivo. En consecuencia, esa facultad pro tempore que se le otorgó al Presidente por parte del constituyente derivado, no constituye un cambio radical de la Constitución, ni mucho menos la sustitución de instituciones jurídicas políticas fundamentales. Así también lo ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia C-153 de 2007.

La consagración de la facultad otorgada al Presidente de la República en el párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019 se armoniza con otros artículos constitucionales, que desarrollan lo que se ha denominado la expedición de decretos autónomos, que desarrollan un precepto constitucional determinado. Por tanto, lo sostenido por lo accionantes, según los cuales el precepto constitucional demandado resquebraja el principio de separación de poderes, no se compagina con lo que en tal aspecto ha indicado la Corte Constitucional, según la cual, una interpretación rígida de tal principio conduciría a una proscripción de facultades legislativas del gobierno nacional, sobre todo porque la delegación legislativa otorgada en la norma demandada es transitoria y para un ámbito determinado, relativo al control fiscal.

Inhibición

Contraloría Municipal de Pasto

La Corte Constitucional sí es competente para fallar el caso, considerando que la demanda se presentó en término. Sin embargo, al haberse agotado las facultades, se impone una decisión inhibitoria.

El principio de separación de poderes no es absoluto, sino permite la cooperación armónica. El acto legislativo demandado no confiere facultades legislativas ilimitadas, sino delimitadas temporal y temáticamente, ya que los decretos leyes que se expidieron buscan únicamente el fortalecimiento del control fiscal, implementan la carrera administrativa especial en lo territorial y permiten la incorporación y asignación salarial de los servidores de la Contraloría General. Las normas modificadas o derogadas no tienen naturaleza orgánica o estatutaria.

Inhibición

Exequibilidad

Universidad Externado de Colombia Departamento de Derecho Administrativo

El control de constitucionalidad se predica de la validez, mas no de la eficacia, razón por la que es posible juzgar la constitucionalidad de normas que no están produciendo efectos. De lo contrario, existiría un incentivo perverso para derogar leyes inconstitucionales, con el fin de inhibir la competencia de la Corte Constitucional. Aunque la jurisprudencia constitucional exige que se trate de una norma vigente o que, derogada, produzca efectos, dicha exigencia no debe predicarse del control de la sustitución de la Constitución, porque ello dejaría desprotegida la supremacía constitucional y se permitiría la lesión a derechos constitucionales o a intereses públicos que serían de imposible reparación, porque ella

depende de la declaratoria de inexequibilidad.

Frente al acrecentamiento de las facultades presidenciales, que resulta de la atribución de facultades legislativas, la Corte debe ejercer un control más estricto. Por ello, aun en tratándose de facultades legislativas otorgadas por un acto legislativo, no es posible desconocer la reserva de ley orgánica o de ley estatutaria, ya que ello claramente desconocería el principio de separación entre ramas del poder público.

La norma demandada sustituye la Constitución, porque desconoce los límites propios de la atribución de facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República. Como consecuencia de ello, se configura inconstitucionalidad sobrevenida en relación con los decretos leyes que fueron expedidos con base en las facultades extraordinarias en la norma demandada.

Inexequibilidad

Contraloría de Bogotá

La norma demandada ya agotó sus efectos, al haber expirado el 18 de septiembre de 2019 y la demanda no fue presentada dentro de su vigencia, ya que fue radicada en la Corte el 18 de septiembre de 2020, por lo que la Corte debe inhibirse, ya que no operó el principio de perpetuatio jurisdictionis.

La norma demandada no reemplaza el principio de separación de poderes. En realidad, la norma desarrolla los artículos 267, 268, 271 y 274 de la Constitución, porque fortalece el control fiscal y las materias que contiene el acto legislativo en mención no se encuentran dentro de las exclusiones del artículo 151 de la Constitución, bajo denominadas leyes orgánicas, ni respecto de materias de reserva de ley estatutaria, por lo que no se sustituye el principio esencial de separación de poderes, que identifica la Constitución de 1991.

Las facultades legislativas (i) son temporales; (ii) se encuentran temáticamente limitadas (normas para el fortalecimiento del control fiscal); (iii) cuentan con restricciones competenciales (no se predica de leyes orgánicas, estatutarias, códigos, no se trata del decreto de impuestos, ni los temas específicos del artículo 150, numeral 19 de la Constitución); y (iv) los decretos leyes expedidos a su amparo se someten a control de constitucionalidad.

Así, los demandantes confunden reforma con sustitución de la Constitución. Se trata de la habilitación para expedir normas instrumentales, para la implementación del acto legislativo, razón por la que no están supeditadas a un grado de deliberación democrática suficiente.

Inhibición

Exequibilidad

Universidad de la Sabana

Se agotaron los efectos de la norma demandada por el vencimiento del término para que el Presidente de la República regule las materias allí dispuestas, sin embargo, dado que en la demanda se alega la sustitución de la Constitución, se hace necesario que la Corte adelante el estudio de constitucionalidad, tomando una decisión de inexequibilidad con efectos retroactivos.

Lo anterior, toda vez que la habilitación legislativa al presidente vulnera el principio de separación de poderes e implica una vulneración a la cláusula de reserva de ley y un desconocimiento de las funciones que han sido otorgadas al Congreso en virtud de su identidad como órgano máximo de deliberación democrática.

Por último, es pertinente resaltar conforme a lo expuesto en el apartado anterior que, a pesar de que, en virtud del Acto Legislativo 04 de 2019, se introdujo esta modificación al ordenamiento, lo cierto es que nada se dijo en el Acto Legislativo acerca del artículo 150 de la Constitución, siguiendo vigente en los mismos términos esta disposición, lo que genera, así, una antinomia constitucional.

Inexequible

Procuradora General de la Nación

La demanda de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna. La Corte mantiene su competencia, porque si bien la norma agotó la habilitación legislativa, sigue surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico, al haber permitido la expedición de seis decretos con fuerza de ley.

La demanda es inepta, ya que tanto la premisa menor, como la conclusión no son ciertas. Ninguna de las materias comprendidas en los artículos 1 y 3 del acto legislativo tiene reserva de ley orgánica, ya que no se trata de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, ni se trata de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Además, la demanda no cumple una suficiente carga argumentativa para explicar por qué se estaría atribuyendo funciones para legislar en materia de reserva de ley orgánica.

La norma demandada no sustituye el principio de separación de poderes, ya que se trataba de una habilitación durante seis meses y se encontraban materialmente limitados. Igualmente, los decretos leyes tienen control de constitucionalidad y pueden ser modificados o derogados por el Congreso de la República.

Incluso, en el evento de concluir que alguna de las materias del acto legislativo goza de reserva de ley orgánica, ello no conduciría a la inexecutableidad, ya que el acto legislativo busca realizar un fin constitucionalmente importante, cual es el fortalecimiento del control fiscal y, por lo tanto, la excepción transitoria a la reserva de ley orgánica estaría justificada.

Inhibición

Exequibilidad

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 1º de la Constitución, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los actos legislativos. Sin embargo, en el presente caso, la competencia de este tribunal se condiciona, por una parte, por (i) la presentación oportuna de la demanda, considerando que el cuestionamiento por sustitución de la Constitución se somete a término de caducidad y, por otra parte, por (ii) el agotamiento de los efectos de la norma demandada, teniendo en cuenta que introducía una habilitación legislativa temporal.

A. CUESTIONES PRELIMINARES: LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA VIGENCIA DE LA NORMA DEMANDADA

La caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

1. El artículo 241 superior atribuye a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos previstos en dicha norma. En el numeral primero de dicha norma se dispone que es función de este tribunal “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”. Por su parte, el artículo 379 superior prevé que “Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2”.

1. Aunque a partir de la sentencia C-551 de 2003, la jurisprudencia de esta corporación admitió, que excepcionalmente puede adelantar el control de constitucionalidad por competencia de los actos reformativos de la Constitución a través del análisis de los vicios denominados de sustitución de la Constitución³, también ha advertido que no se trata de un control material, lo que sería ajeno a las funciones atribuidas a este tribunal, sino de un examen relativo a la competencia de quien reforma la constitución, como presupuesto del procedimiento. Así, en razón de su naturaleza no material, tales demandas se encuentran igualmente limitadas temporalmente, al deber ser presentadas dentro del año siguiente a la promulgación del acto legislativo.

1. Es por lo anterior que, en diferentes pronunciamientos, este tribunal ha rechazado demandas de inconstitucionalidad contra actos legislativos⁴ y se ha inhibido respecto de otras⁵, a partir de una regla común, según la cual el término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos legislativos se predica de todas las demandas formuladas contra este tipo de normas, independientemente de que en el escrito

se señalen vicios en la formación de la norma o, incluso, se arguya la sustitución de la Constitución, como vicio competencial.

1. Entre otras decisiones, en la sentencia C-1120 de 2008 se precisó que “cuando esa misma acusación por incompetencia del órgano se hace valer contra actos legislativos, por expresa y especial disposición constitucional, debe declararse la caducidad de la acción si se presenta después de pasado un año desde la promulgación del acto. (...) La caducidad cobija todos los vicios – tanto los vicios de forma como los vicios de competencia – para el caso de las reformas constitucionales”. En virtud de tal regla, la sentencia C-395 de 2011 resolvió inhibirse respecto de una demanda presentada contra el artículo 6° del Acto Legislativo 01 de 2009, por sustitución de la Constitución, al considerar que, “cuando se trata de acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos legislativos adoptados por el Congreso de la República, la caducidad opera inexorablemente cualquiera sea el vicio de que se trate y en consecuencia pierde la Corte Constitucional su competencia para pronunciarse de fondo, como quiera que el constituyente no distinguió entre los tipos de vicios que pueden presentarse a lo largo del trámite legislativo”.

1. Esta regla fue reiterada en la sentencia C-574 de 2011, en donde se indicó que estas demandas deben presentarse “[a]ntes de cumplirse el año exigido para las demandas de inconstitucionalidad por falta de competencia”. En la sentencia C-530 de 2013, la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad del inciso 8° del Acto Legislativo 01 de 2005, por haberse configurado el fenómeno de la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad. Allí se indicó que “3.3.1. El género de los vicios de forma contiene dos modalidades: a) los vicios de procedimiento en el trámite de formación del acto; b) el vicio competencial por carencia o exceso en el ejercicio de las facultades, por parte del órgano que lo tramita. ¶ 3.3.2. La acción pública de constitucionalidad contra los actos legislativos, caducará inevitablemente al término de un año contado a partir de su promulgación, en todo caso, sin tener que entrar en el análisis de la naturaleza del cargo de la demanda”.

1. Aunque con argumentos diferentes, la sentencia C-094 de 2017 confirmó la regla jurisprudencial de la caducidad de las demandas por sustitución de la Constitución: “(...) la caducidad consagrada en el artículo 379 de la Carta cobija todos los vicios de procedimiento en la formación del acto, tanto los de forma como los sustantivos, de las reformas legislativas (...)”. En fin, recientemente la Sala Plena reiteró tal regla, en el auto 448 de 2020, donde se confirmó el rechazo de una demanda de inconstitucionalidad presentada de manera extemporánea contra el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2018, luego de concluir que “el término de caducidad señalado en el artículo 379 de la Constitución Política opera para la acción pública de inconstitucionalidad contra actos legislativos, con independencia del vicio que se alegue”.

1. De acuerdo con lo anterior, resulta necesario examinar si la demanda fue presentada de manera oportuna. Al respecto, debe considerarse que el Acto Legislativo 04 de 2019, aquí demandado, fue promulgado mediante su inserción en el Diario Oficial número 51.080, el día 18 de septiembre 2019, es decir que el término de caducidad para su demanda comenzó a correr el día siguiente a tal publicidad⁶, es decir, 19 de septiembre de 2019. Ahora bien, debido a la emergencia pública de salud derivada de la pandemia por COVID-19, el Decreto Legislativo 564 de 2020⁷ dispuso en su artículo 1° que “[l]os términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 [...]”, habiéndose prolongado dicha medida hasta el 27 de abril de 2020, fecha en la cual se publicó en la página web de la Corte Constitucional el auto A-161 de 2020⁸, en el que se dispuso “LEVANTAR la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura PARA ADELANTAR LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD de las demandas de inconstitucionalidad. En estos asuntos, los términos judiciales quedarán nuevamente suspendidos una vez se decida acerca de la admisión, corrección o rechazo de la demanda o el recurso de súplica, según corresponda, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991”. Dado lo anterior, resulta necesario sumar el tiempo de suspensión, de 41 días calendario, al término de caducidad de un año para demandar el Acto Legislativo 4 de 2019, lo que significa que la oportunidad para interponer la acción pública de inconstitucionalidad en su contra caducaría el 29 de octubre de 2020.

1. También, en la presentación de la demanda bajo examen ocurrió una situación que merece la atención de la Sala Plena: el escrito fue remitido a la Secretaría General el 18 de septiembre de 2020, mediante correo electrónico. Sin embargo, de acuerdo con el informe presentado al despacho sustanciador por parte de la Secretaría General de este tribunal⁹, dicho mensaje de datos no se encontró en el buzón correspondiente y, por lo tanto, frente a una solicitud de información y al cuestionamiento de los accionantes, fue necesario el reenvío del mensaje del 18 de septiembre de 2020, el 19 de noviembre de 2020. Esta situación fue examinada por el magistrado sustanciador en la etapa de admisión de la demanda, quien decidió admitirla, al concluir que el escrito fue presentado dentro del año del término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad. Particularmente, tal decisión se fundó en el hecho de que en el reenvío del mensaje de datos realizado a instancias de los accionantes se evidencia, con claridad, el 18 de septiembre de 2020 a las 3:57 pm, como fecha y hora de remisión de la demanda al buzón electrónico de la Corte Constitucional.

1. La anterior situación no se encuentra prevista en el Decreto 2067 de 1991, que regula el proceso de control de constitucionalidad ante esta corporación; tampoco en las normas que, en un contexto de subsidiariedad y compatibilidad, pueden complementar el proceso ante la Corte Constitucional, particularmente, el Código General del Proceso o su reforma transitoria introducida por el Decreto Legislativo 806 de 2020 donde, por el contrario, sí se regula lo relativo a la fecha de la notificación realizada por medios virtuales. Sin embargo, el artículo 89 del Código General del Proceso encarga al secretario de la función de dejar constancia de la fecha de la presentación de la demanda. Como lo indica en su intervención la Contraloría General de la República, esta hipótesis sí se encuentra prevista en el artículo 62 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en donde se prevé que “Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio”. Sin embargo, contrario a lo sostenido por la Contraloría, se trata de una norma

que regula el procedimiento administrativo y que no es aplicable analógicamente al proceso judicial ante la Corte Constitucional, mucho menos para deducir términos perentorios para la insistencia en el envío de los documentos, asunto que debe estar previsto en una norma legal.

1. En consecuencia, tres razones conducen a concluir que la demanda bajo examen fue presentada en término, como lo concluyó la Procuradora General, en su concepto. En primer lugar, existe prueba documental que evidencia el correcto envío del mensaje de datos el 18 de septiembre de 2020, es decir, dentro del año siguiente a la promulgación del acto legislativo demandado, sumando al mismo el término de suspensión de caducidad tal como antes se reseñó (ver *supra*, numeral 27). En segundo lugar, los problemas técnicos u operativos del sistema de recepción de mensajes de datos de esta corporación no pueden afectar el derecho de acceso a la administración de justicia ni, en concreto, el derecho a ejercer acciones públicas en defensa de la Constitución. Finalmente, esta situación fue constatada y certificada al despacho del magistrado ponente por la Secretaría General de la corporación, órgano encargado justamente de certificar el procedimiento y sus informes le imprimen certeza. Así las cosas, concluye la Sala Plena que la demanda fue presentada de manera oportuna, hecho que enervó la ocurrencia de la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad contra el acto legislativo.

La vigencia de la norma demandada y la persistencia de sus efectos

1. A pesar de que el control de constitucionalidad se predica de la validez jurídica, la competencia especial de este tribunal prevista en el artículo 241 de la Constitución presupone que, al momento de contrastar la compatibilidad de las normas legales o de los actos legislativos con la norma superior, ellas hagan parte todavía del ordenamiento jurídico (existencia) y no hayan agotado su objeto (eficacia), en este caso, al haberse cumplido la hipótesis prescriptiva que contienen¹⁰. En los términos de la sentencia C-081 de 2018, este tribunal “carece de competencia para conocer acusaciones de inconstitucionalidad contra normas cuyo objeto ya se cumplió”. La razón esencial de la incompetencia de la Corte Constitucional para juzgar normas respecto de las cuales se tenga certeza de que fueron

derogadas¹¹ o cuyos efectos se encuentran completamente cumplidos se encuentra en el efecto general prospectivo (ex nunc) de sus decisiones que, por razones de seguridad jurídica, impide retrotraer los efectos que produjo la norma declarada inconstitucional¹². Por el contrario, en los eventos excepcionales de inexecutable retroactiva (ex tunc) no existiría fundamento para la inhibición de la Corte, por carencia actual de objeto¹³.

1. El agotamiento de la hipótesis prescriptiva ocurre¹⁴ (i) cuando se trata de una norma con vigencia temporal, como es el caso de la Ley cuatrienal del Plan Nacional de Desarrollo o de la Ley anual de presupuesto (sentencia C-070 de 2020) o (ii) cuando en ella se disponen habilitaciones temporales que, por lo tanto, una vez expirado el plazo para su ejercicio, independientemente de que el comportamiento se haya o no cumplido, pierden, en principio, eficacia. Ahora bien, en dos eventos la competencia de la Corte se conserva respecto de normas derogadas o cuya hipótesis o supuesto de hecho se realizó completamente: primero, cuando la demanda fue presentada mientras todavía la norma se encontraba surtiendo efectos, en el entendido de que, con la presentación de la demanda, se traba la litis y, por lo tanto, se fija la competencia de la corporación (perpetuación de la jurisdicción)¹⁵. Segundo, la Corte conserva competencia cuando, a pesar de que la demanda no se presentó durante la vigencia de la norma, la misma continúa surtiendo efectos y, en tal sentido, existe aún materia para el control¹⁶.

1. En el asunto bajo estudio, seis de los intervinientes sostienen que la Corte Constitucional debería inhibirse, al constatar la carencia actual de objeto¹⁷. Por el contrario, el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia y la Procuradora General de la Nación consideran que, a pesar de la expiración de las facultades legislativas extraordinarias, sí existe materia actual de control. Al respecto, debe considerarse que la norma cuestionada otorgó unas facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República, por el término preclusivo de seis meses, contados a partir del Acto Legislativo 4 de 2019, esto es, el 18 de septiembre de 2019. Resulta claro, entonces, que, para el 18 de septiembre de 2020, fecha en la que se presentó la demanda, la habilitación legislativa ya había expirado y la competencia no se fijó, ya que la demanda se

presentó cuando dicho término se había cumplido, razón por la cual, en principio, no habría objeto de control. Ello se confirmaría si, en dicho plazo, el Presidente de la República no hubiera ejercido la habilitación legislativa, como ocurrió con el artículo 79 de la Ley 510 de 1999, razón por la que, frente a tal norma, en la sentencia C-348 de 2000, este tribunal se inhibió de proferir una decisión de fondo, al considerar que “el plazo de seis meses que el artículo 79 concedió al Gobierno Nacional para ejercer las facultades extraordinarias otorgadas, expiró el día 6 de febrero del año en curso, sin que se hubiera hecho uso de las mismas. Así las cosas, por sustracción de materia la Corte no se pronunciará sobre la exequibilidad de la disposición acusada”.

1. Por el contrario, la norma transitoria que se encuentra cuestionada dio lugar, a su amparo, a la expedición de seis decretos leyes¹⁸, que se encuentran vigentes y surtiendo efectos jurídicos. La validez constitucional de dichos decretos depende directamente de la norma habilitante; ella integra el parámetro del control de constitucionalidad, al mismo tiempo que la eventual inexecutable de la norma cuestionada, entrañaría la inconstitucionalidad, por consecuencia, de los decretos expedidos a su amparo. Es por todo lo anterior, que la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que, en el presente caso, aunque la norma demandada agotó su contenido prescriptivo, delimitado temporalmente, dentro de dicha oportunidad se expedieron decretos leyes en su desarrollo, los cuales se encuentran vigentes y produciendo efectos, por lo que sí existe objeto del control de constitucionalidad.

A. CUESTIÓN PREVIA: LA APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. El proceso de control de constitucionalidad se encuentra regulado en el Decreto 2067 de 1991. Los requisitos específicos de la demanda de acción pública y ciudadana de inconstitucionalidad se encuentran enlistados en el artículo 2, a saber: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un

ejemplar de su publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

1. El tercero de los requisitos constituye el concepto de la violación. Se trata de la fundamentación de la acusación de inconstitucionalidad, proveniente del razonamiento del ciudadano accionante. Este requisito exige el cumplimiento de una carga explicativa y argumentativa mínima, que resulta del carácter rogado del control de constitucionalidad, mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. El carácter mínimo de la argumentación exigida busca compaginar la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad (numeral 6 del artículo 40 de la Constitución), con la regla de la justicia rogada, que limita las competencias de este tribunal y garantiza los principios de Estado de Derecho (artículo 1 de la Constitución) y de separación entre las ramas del poder público (artículo 113 de la Constitución).

1. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la acusación debe responder a criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. No se trata de requisitos adicionales de la demanda de inconstitucionalidad, sino de características que debe reunir el concepto de la violación, para permitir un control de constitucionalidad de fondo no oficioso, a partir de un contraste verificable entre la Constitución y una norma de rango legal. Como lo precisó la sentencia C-1052 de 2001, reiterada recientemente en la sentencia C-202 de 2019, cada una de dichas características de la argumentación tiene fundamento en la Constitución Política, particularmente, en el carácter estricto de las competencias de esta corporación:

1. La claridad de la argumentación se fundamenta en que es necesario que la acusación provenga del raciocinio del ciudadano, titular de la facultad de activar el control de

constitucionalidad y no sea deducida libremente por este tribunal, ya que ello materializaría un control oficioso de constitucionalidad. Por esta razón, la demanda debe ser inteligible y construida a través de un mismo hilo argumental, que no se contradiga entre sí y permita entender de qué manera la norma demandada sería contraria a la Constitución.

1. La certeza implica que el accionante cuestione una norma real o existente, cuyo alcance puesto de presente, se desprenda lógicamente de su tenor literal. Por lo tanto, las interpretaciones subjetivas de la norma demandada, dadas por el accionante, que no surjan de la misma, no permiten el control de constitucionalidad. La exigencia de certeza de la acusación se deriva de la competencia de este tribunal, para juzgar la constitucionalidad de actos legislativos (numeral 1 del artículo 241 de la Constitución) y de normas con fuerza y rango de ley (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución)¹⁹, por lo que carece de atribuciones para juzgar normas deducidas, que no existen realmente en el ordenamiento jurídico.

1. La especificidad implica que la acusación no sea genérica o vaga, sino que, de manera concreta, explique cómo la norma demandada vulnera o desconoce determinado contenido constitucional²⁰. Se trata del elemento argumental de la demanda que busca que sea el accionante quien formule la acusación de inconstitucionalidad, tal como lo exige la Constitución, al disponer que este tribunal debe “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos” (numerales 1, 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución). Sin especificar la manera como se estaría desconociendo la Constitución, no existe, en sentido estricto, una demanda de inconstitucionalidad, sino una remisión para control. Es en la exigencia de especificidad, donde la jurisprudencia varía las exigencias argumentativas y su intensidad, dependiendo de la acusación de inconstitucionalidad formulada, por ejemplo, cuando se formulan cargos por desconocimiento del principio de igualdad²¹; por una posible omisión legislativa relativa²² o cuando se demanden actos legislativos, por el vicio competencial de sustitución de la Constitución²³.

1. Los argumentos utilizados deben ser pertinentes, teniendo en cuenta que la función confiada a la Corte Constitucional consiste en “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, razón por la que únicamente son admisibles argumentos de constitucionalidad. Escapan a la competencia de este tribunal las razones de mera oportunidad, conveniencia o mérito de la norma, así como los argumentos de rango infra constitucional, tales como la ilegalidad de la ley (antinomias) o extraídos de la doctrina²⁴, pero sin asidero constitucional.

1. Finalmente, la argumentación debe ser persuasiva, por lo que el análisis conjunto del escrito debe ser suficiente para generar, al menos, una duda mínima en cuanto a la constitucionalidad de la norma atacada.

1. Estas características de la argumentación del concepto de la violación no persiguen dificultar o tecnificar el acceso al juez constitucional, sino preservar el carácter limitado de las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución. Es por esta razón y en atención del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, así como la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y el mandato de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, que el análisis de la aptitud de la demanda debe guiarse por el principio pro actione, según el cual, la labor de los jueces no debe ser la de impedir el acceso a la justicia, sino administrarla adecuadamente, en cuanto la demanda lo permita²⁵.

1. Aunque el análisis de los requisitos de procedibilidad de la demanda se debe realizar, en primer lugar, en la etapa de admisión, se trata de un examen preliminar, que no obsta para que el asunto deba ser reexaminado luego de las intervenciones oficiales y ciudadanas, los conceptos de las unidades académicas y de la vista fiscal y, llegado el caso, emitir un fallo inhibitorio²⁶. Así, en el caso bajo estudio, tanto la Contraloría General de la República, como la Procuraduría General de la República consideran que la demanda adolece de ineptitud sustantiva y, debido a ello, solicitan la inhibición de la Corte Constitucional.

Caso concreto. La demanda carece de certeza, especificidad y suficiencia

1. Al respecto, debe considerarse, de manera preliminar, que en tratándose de una demanda contra un acto legislativo, por sustitución de la Constitución, la exigencia argumentativa requerida por parte del demandante es mayor, que si se tratara de una demanda contra una Ley de la República o contra un decreto ley. En primer lugar, porque el objeto cuestionado es una norma de rango constitucional -acto legislativo-, que fue expedida como resultado de un procedimiento agravado, en el que se expresó la voluntad mayoritaria de los congresistas y, por lo tanto, se encuentra en juego el principio democrático mismo²⁷. En segundo lugar, porque el control que se predica respecto de los actos legislativos es especial y restringido, ya que no se trata de un típico cotejo o contraste de una norma infra constitucional, respecto de alguna norma de la Constitución, sino de un examen transversal dirigido a determinar si el acto legislativo cuestionado no materializa una reforma de la Constitución, para lo cual dispone de competencia el poder constituido sino, en su lugar, de la transfiguración de la identidad constitucional, por el reemplazo de uno o varios de los pilares sobre los que se asienta la norma superior establecida en 1991 y que la definen. Es por ello que “se trata de vicios que requieren especial atención y rigurosidad en su examen constitucional²⁸”. En tercer lugar, porque la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto legislativo es una decisión trascendental, en la que se corre el riesgo de petrificar la norma superior, a través del control de los poderes de reforma pero, al mismo tiempo, se garantiza, en su sentido más prístino, la supremacía e integridad de la Constitución Política, entendida no como un simple conjunto de normas de rango superior, sino como un cuerpo ordenado, construido sobre unos elementos jurídicos que le dan sistematicidad e identidad a la norma suprema, por decisión del Constituyente.

1. En atención a lo anterior, la especificidad de las demandas que arguyen la sustitución de la Constitución implica que el accionante presente una exposición que sea congruente con el denominado juicio de sustitución, bajo la identificación de premisas propias del método del silogismo, “sin que ello implique –destaca la Corte– un deber de desarrollarlo con el mismo grado de profundidad que le corresponde a esta Corte. Así las cosas, la demanda deberá (i)

mostrar el eje definitorio de la Constitución presuntamente reemplazado por el Congreso, requiriéndose para ello su enunciación y la indicación de los referentes constitucionales a partir de los cuales se desprende. Estima la Corte que, de encontrarse reconocido en la jurisprudencia, bastará que los demandantes lo invoquen e indiquen el precedente respectivo. A continuación y en una tarea fundamentalmente descriptiva es necesario (ii) exponer de qué manera el Acto Legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos a primera vista (*prima facie*), las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo. Finalmente se requiere (iii) explicar por qué las modificaciones introducidas por la reforma pueden considerarse una transformación en la identidad de la Constitución de manera que ella, después de la reforma, es otra completamente distinta”²⁹.

1. Ahora bien, reitera la Sala Plena que lo anterior se predica exclusivamente de la especificidad de la argumentación. Por ello, no se excluye el examen de las otras características argumentativas, particularmente, la de claridad, la de certeza, la de pertinencia y la de suficiencia. Por el contrario, una demanda confusa, contradictoria o ininteligible no podría especificar adecuadamente la sustitución de la Constitución. Igualmente, la acusación construida sobre premisas falsas, que no surjan directamente de la norma cuestionada, afecta directamente la aptitud sustantiva de la demanda de sustitución de la Constitución porque, a más de carecer de certeza, implica, en particular, que la premisa menor del juicio no fue adecuadamente construida. Igualmente, la elaboración de la demanda a partir de argumentos impertinentes indica que no se puso de presente una verdadera sustitución de la Constitución y, por todo lo anterior, que la demanda no es suficientemente persuasiva. Ello confirma que la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y la suficiencia no son requisitos adicionales de la demanda, sino características argumentativas de un adecuado concepto de la violación, que se encuentran necesariamente interrelacionadas y que, en su conjunto, permiten que la Corte resuelva una acusación ciudadana, en lugar de realizar un control oficioso. En consideración a lo anterior, se procederá a examinar la aptitud sustantiva de la demanda en cuestión.

1. Claridad: En el caso bajo estudio, los accionantes presentan una argumentación fácilmente

comprensible, según la cual el párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019 suplantó el principio de separación de poderes, pilar de la Constitución de 1991, porque habilitó al Presidente para legislar con el objeto de regular y desarrollar dicho acto legislativo, sin haber previsto límites respecto de todo el panorama de asuntos que contiene la reforma constitucional. Aseguran que, por tal remisión, el Presidente podría expedir decretos leyes en materias con reserva de ley orgánica, particularmente, para la distribución de competencias normativas a las entidades territoriales. Así, al haber atribuido unas facultades ilimitadas para legislar, incluso en materias con reserva especial de ley orgánica, que de ordinario no pueden ser delegadas en el Presidente de la República, se habría suplantado el eje constitucional de la separación de poderes, que implica un reparto de las funciones entre los distintos órganos y la excepcionalidad de las facultades legislativas que puedan ser atribuidas al Presidente de la República.

1. Certeza: La acusación de sustitución de la Constitución analizada se construye sobre la siguiente premisa: una de las materias que podría ser objeto de decretos leyes se refiere a la distribución de competencias normativas entre las entidades territoriales, lo que, en virtud del artículo 151 de la Constitución, tiene reserva de ley orgánica. Según dicha norma constitucional: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán (...) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (...)”. Aseguran que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales se encontraría entre los artículos 1 y 4 del acto legislativo cuestionado. Por ello, se analizará detalladamente el contenido de dichas normas para mostrar cómo la demanda recae sobre una proposición jurídica inexistente, que obedece solamente a las inferencias de los demandantes y no al real contenido de la norma analizada.

1. El artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019 modificó el artículo 267 de la Constitución. Allí se dispuso la definición de la vigilancia y el control fiscal. Se dispuso que “La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la

Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley”. También se previó lo relativo al control posterior y selectivo, así como el excepcional control preventivo y concomitante cuyo ejercicio y coordinación corresponde al Contralor General de la República. Se previó que “La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control”. Por otra parte, se precisó el alcance de la función de vigilancia de la gestión fiscal, así como la competencia prevalente de la Contraloría General de la República “para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley”. Se incluyeron igualmente previsiones respecto del control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal.

1. El artículo 2 del acto legislativo modificó el artículo 268 de la Constitución, relativo a las funciones del Contralor General de la República. Particularmente, se modificó el numeral cuarto, relativo a la atribución de exigir informes sobre la gestión fiscal. La competencia que, en lo que respecta a las personas o entidades privadas se limitaba a la administración de bienes o fondos de la Nación, fue ampliada para, en su lugar, referirse a fondos o bienes públicos. En el numeral quinto se incluyó una prelación a la potestad de cobro coactivo por las sanciones y por la responsabilidad fiscal. Se reformó el numeral décimo, relativo al régimen de administración de personal de la Contraloría General de la Nación, para limitar la provisión mediante concurso, a los empleos de carrera. Al numeral décimo segundo se le agregó la función de “dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal”.

1. A partir del numeral décimo tercero se introdujeron nuevas atribuciones en cabeza del Contralor General de la República: las funciones de advertencia para la prevención del detrimento patrimonial (numeral 13); la potestad excepcional de intervenir en las funciones de vigilancia y control fiscal de competencia de las contralorías territoriales (numeral 14); el deber de presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación (numeral 15); las competencias relativas a las funciones de policía judicial para

la vigilancia y control fiscal (numeral 16); la potestad sancionadora por no entrega de información, obstrucción de la vigilancia y control fiscal, incumplimiento de las obligaciones fiscales o por no fenecimiento consecutivo de las cuentas o concepto favorable, respecto de las entidades no obligadas a rendir cuenta. Es justamente en dicho artículo 2 del acto legislativo, donde se introduce un párrafo transitorio en el que, entre otras cosas, se asignan facultades legislativas al Presidente de la República “para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo”. También se dispone que el Congreso deberá expedir leyes para garantizar la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales, así como unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias, pero, con posterioridad, se advierte que dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

1. El artículo 3 del acto legislativo modificó el artículo 271 de la Constitución, para ampliar el valor probatorio que inicialmente tenían las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría General de la República y predicarlo, igualmente, de los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal y de los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados, en general, por las contralorías.

1. El artículo 4 del acto legislativo reformó el artículo 272 de la Constitución relativo a las competencias para el ejercicio del control fiscal de los departamentos, distritos y municipios. Particularmente, la competencia exclusiva de las contralorías territoriales fue reemplazada por una función concurrente con la Contraloría General de la República. Allí se dispuso que “La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República”. También se previó que “La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia”. Igualmente, se dispuso que las atribuciones de los contralores territoriales se ejercerán “según los principios de

coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley”. Por otra parte, se reformó el método de elección de los contralores territoriales, al prever un sistema de terna resultante de una convocatoria pública, para un período de cuatro años, no coincidentes con el período del gobernador o del alcalde, sin posibilidad de reelección. Por ello, el parágrafo transitorio 1º dispuso que la siguiente elección de contralores territoriales se haría para un período de dos años. Finalmente, el parágrafo transitorio 2 dispuso la expedición de una ley para el fortalecimiento financiero de las contralorías territoriales.

1. De lo anteriormente descrito, constata la Sala Plena que ninguna de dichas normas se refiere a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. En efecto, el Acto Legislativo 04 de 2019 modificó el sistema de control fiscal en dos aspectos esenciales: en cuanto a su oportunidad y finalidad, porque introdujo un control preventivo y concomitante³⁰ y en cuanto a la distribución de competencias internas del sistema de contraloría³¹, al permitir la intervención excepcional de la Contraloría General de la República en el control fiscal ejercido por las contralorías territoriales, gozando ahora de un poder de control preferente. Al respecto, es necesario precisar, por una parte, que el control fiscal no hace referencia a una competencia de creación normativa, sino a una actividad administrativa, que involucra análisis jurídicos, financieros y contables, encaminada a garantizar que la gestión fiscal se realice de manera adecuada y se evite la causación de daños a los bienes o fondos públicos (detrimentos patrimoniales). Por otra parte, las contralorías departamentales, distritales y municipales no son entidades territoriales, considerando que el artículo 268 de la Constitución dispone que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. ¶ La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” ³². Se trata de órganos de control del correspondiente nivel territorial, que ejercen la función administrativa de vigilancia y control fiscal y que no corresponden a órganos de la administración municipal, distrital o departamental, sino que, por el contrario, gozan de garantías orgánicas y funcionales de independencia³³.

1. Como se puede apreciar a partir del anterior análisis, la premisa en la que se funda el

cargo por sustitución de la constitución objeto de análisis resulta equivocada. En efecto, yerra al suponer que las contralorías distritales, municipales y departamentales constituyen entidades territoriales, y que por ello, deberían organizarse y repartirse sus competencias con la Contraloría General de la República mediante normas de rango orgánico. El alcance de la norma objeto de estudio y el contexto normativo en el que se inserta, supuesto por los demandantes, no corresponde con el contenido real del acto legislativo a través del cual se modificó la Constitución Política. Por ello, toda la argumentación presentada en la demanda está basada en un constructo inexistente, en una deducción que no se desprende del tenor literal de la disposición demandada y que obedece exclusivamente a las interpretaciones subjetivas de los demandantes. Por ello, se está ante una censura carente de certeza que, como se dijo antes, no permite efectuar el control de constitucionalidad solicitado.

1. Especificidad: La demanda analizada tampoco cumple el requisito de especificidad, pues no consigue explicar la forma en la que la norma demandada desconocería, vulneraría o quebrantaría el eje definitorio de la separación de poderes.

1. Esto ocurre, porque al equivocarse los demandantes al suponer que cualquier regulación relacionada con la distribución de competencias entre las contralorías General, departamentales, municipales y distritales debía realizarse mediante norma orgánica, no pudieron desarrollar una premisa menor del juicio de sustitución que permitiera mostrar la forma en la que se impacta la identidad de la Constitución. Los demandantes no acreditaron cómo el presidente de la República, en desarrollo de las competencias legislativas extraordinarias, se inmiscuiría en asuntos reservados exclusivamente a la acción del legislador orgánico o cómo su actividad en materia de control fiscal sustraería la función legislativa en modo tal que desfigurara la separación de poderes que identifica la Constitución de 1991. Tampoco expusieron los demandantes qué asuntos específicos que podrían regularse al amparo de las facultades extraordinarias resultarían invasivos, a tal punto de que convertirían la Constitución en otra distinta, o cómo esos objetos de regulación deberían reservarse al legislador, so pena de trocar la Constitución.

1. Sobre esto último, los demandantes mencionaron una supuesta amplitud excesiva de las facultades legislativas extraordinarias concedidas en el aparte demandado, que sería el único elemento que implicaría una posible afectación del eje definitorio de separación de poderes. En la demanda se lee que se conceden al presidente de la República facultades “para regular aspectos sobre el párrafo transitorio [pero que] también realiza una habilitación para regular aspectos de todo el acto legislativo, con la expresión “y el desarrollo de este acto legislativo”, sin que exista una delimitación precisa respecto de cuál será la competencia del Presidente frente a toda la rama de aspectos que puede contener el Acto Legislativo 04 de 2019”³⁴.

1. Esta afirmación, a pesar de haber estado siempre subordinada a la errada suposición en torno a la asignación o distribución de competencias entre entidades territoriales, sugeriría que la norma demandada atribuiría al presidente de la República, de manera no delimitada, la posibilidad de regular un extenso conjunto de asuntos, siempre y cuando resultasen tocantes al contenido del acto legislativo. Pero en este caso los demandantes también presentan un análisis del contenido del acto legislativo que, por incompleto, desconoce su verdadero alcance e impide identificar a partir de ello verdaderas razones para una supuesta sustitución de la Constitución. En efecto, aunque los ciudadanos Forero, Rosero y Rueda intentan insistentemente reducir las condiciones que el párrafo transitorio demandado estableció el constituyente derivado para el ejercicio de las facultades extraordinarias solamente al “desarrollo de este acto legislativo”, resulta claro de la lectura de la norma demandada que las condiciones son dos, y resultan de aplicación conjunta, como requisitos necesarios para el adecuado desarrollo de las facultades extraordinarias.

1. De la lectura de la norma demandada se puede constatar, de manera sencilla, que las dos condiciones establecidas por el constituyente derivado resultan ser: (i) las facultades extraordinarias se conceden “[e]xclusivamente para efectos del presente párrafo”, de lo que se desprende que las competencias legislativas para el presidente de la República deben referirse exclusivamente a los asuntos referidos en el propio párrafo, y (ii) las normas, relacionadas con estas temáticas, deben contribuir al desarrollo del Acto Legislativo 4 de

2019.

1. Sobre el primero de los requisitos, se establecen unas fronteras temáticas que deben orientar el ejercicio de las facultades legislativas ordinarias, a saber:

Contenidos del párrafo transitorio del art. 2 del Acto Legislativo 4/19

1

Asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República – Equiparación a los empleos equivalentes de otros organismos de control del nivel nacional.

2

Asignación básica mensual de la planta transitoria de la Contraloría General de la República – Equiparación a los empleos equivalentes de otros organismos de control del nivel nacional.

3

Creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales.

4

Ampliación de la planta de personal.

5

Incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad.

6

Modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República.

7

Garantía de la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a la

Contraloría General de la República y a contralorías territoriales intervenidas.

Conforme a la segunda parte del párrafo transitorio, los contenidos a que se refieren los numerales 3 a 7 deben ser regulados teniendo en cuenta que el objeto específico de dicha regulación es la correcta implementación del acto legislativo y el fortalecimiento del control fiscal.

1. De otro lado, el constituyente derivado estableció una condición adicional, en este caso teleológica, para el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el aparte demandado. En efecto, señaló que, además de regular los asuntos explícitamente señalados, dicha regulación debe estar encaminada al “desarrollo de este acto legislativo”. Esto implica que el presidente de la República, al ejercer las facultades legislativas extraordinarias, no solamente debe atender unos contenidos temáticos definidos en el propio párrafo transitorio analizado, sino que la regulación desarrollada debe servir, de manera efectiva, al desarrollo del acto legislativo.

1. Como se puede apreciar, no es posible desligar ni desconocer las dos condiciones desarrolladas por el constituyente derivado para el ejercicio de las facultades extraordinarias y, mucho menos, concluir que en este caso las mismas fueron concedidas de manera excesivamente amplia o ilimitada, como sugieren los demandantes. Según su lectura de las normas demandadas, el aparte atacado habilita al presidente para regular las materias referidas en la primera parte del párrafo transitorio, pero además abre la posibilidad de que regule otros aspectos extraños a dichos contenidos, al señalar que podría legislar sobre cualquier asunto atinente al desarrollo del acto legislativo. De acuerdo con la interpretación de los demandantes, ello redundaría en una ausencia de “delimitación precisa”³⁵ para el ejercicio de las mencionadas facultades y en estos términos formulan la premisa menor, que resume la visión de los demandantes acerca de la “manera [en la que] el Acto Legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos a primera vista (prima facie), las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo”³⁶. Sin embargo, tal lectura resulta equivocada y no revela, de manera efectiva, alguna oposición entre la norma demandada y el orden constitucional vigente.

1. Es así como el aparte demandado establece con claridad que el ejercicio de las facultades extraordinarias está condicionado por la exigencia de regular exclusivamente los asuntos referidos en el párrafo transitorio en cuanto dicha regulación tenga por objeto desarrollar el acto legislativo, al utilizar la conjunción “y”, relacionando las exigencias antes descritas. La conjunción “y” tiene una función copulativa, es decir, que liga esa primera condición que restringe temáticamente el ejercicio de la facultad legislativa, con esa segunda condición teleológica que obliga a que, además, desarrolle el acto legislativo, denotando un propósito de adición de dos requisitos para el ejercicio de las facultades extraordinarias. Esto se opone radicalmente a la lectura de los demandantes en torno al alcance del aparte atacado, pues para ellos se está haciendo un reconocimiento institucional de una alternativa en la que el presidente de la República podría escoger la realización de uno de dos propósitos diferentes, como si las condiciones estuvieran normativa y lógicamente vinculadas a través de una conjunción no copulativa, como “o”. Esta Sala insiste en que esta última lectura de la norma, que supone equivocadamente la existencia de una alternativa para el presidente de escoger entre desarrollar los contenidos del párrafo transitorio y desarrollar otros contenidos del acto legislativo resulta equivocada, pues el constituyente derivado le impuso al presidente de la República para el ejercicio de estas facultades extraordinarias, la obligación de atender, de manera simultánea y concurrente, el deber de circunscribir su actuación a las materias señaladas en el propio párrafo transitorio del artículo 2° del Acto Legislativo 4 de 2019 y con ello, desarrollar el precitado acto legislativo.

1. Así, la norma en este caso es clara en requerir el cumplimiento de las dos condiciones de manera conjunta y simultánea, y no una u otra, por lo que toda la construcción realizada por los demandantes en torno a la forma en la que el orden constitucional vigente resultaría desconocido, quebrantado o sustituido carece de razón de ser, de fuerza de convicción para mostrar una alteración constitucional grave, pues el efecto constitucional deducido por ellos a partir del contenido demandado no se compadece con el alcance de las modificaciones normativas realmente plasmadas por el constituyente derivado. Es importante recordar que, en materia de especificidad, es el demandante quien debe mostrar la manera como se estaría desconociendo la Constitución, pues sin ello no existe, en sentido estricto, una

verdadera demanda de inconstitucionalidad. En este caso, la acreditación razonable de una oposición entre el orden constitucional antes y después de la reforma no ha ocurrido, en tanto no resulta claro cómo el eje definitorio de separación de poderes resultaría desconocido por el aparte demandado, cuando este exige la realización de dos condiciones, temáticas y teleológicas de manera conjunta, para el desarrollo de las facultades legislativas por parte del presidente de la República. Por esto, carece la demanda de una formulación adecuada de una premisa menor ya que, se insiste, no es posible identificar la manera como se impacta dicho eje definitorio cuando no es claro por qué las facultades carecerían de una “delimitación precisa”, o cómo el presidente podría legislar respecto de cualquier asunto previsto en el acto legislativo.

1. En este escenario debe resaltarse que los demandantes tampoco especificaron la forma en que la norma, en su contenido real, impactaría el eje definitorio de la separación de poderes o expusieron las razones por las cuales las facultades resultarían tan dilatadas como afirmaban. Así, los demandantes se limitaron a describir el supuesto alcance de la habilitación constitucional para el presidente de la República, referenciando que encontraron “en los artículos 1 y 4 órdenes a regular por medio de leyes asuntos sobre la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”³⁷, aludiendo a la posibilidad de reglamentar el ejercicio de las competencias entre contralorías, el control preferente, las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República. A pesar de esto, no mostraron cómo tales circunstancias darían lugar a un ejercicio desbordado de las competencias legislativas por el presidente de la República, cómo se relacionarían dichos mandatos con las dos condiciones generales para el ejercicio de las facultades extraordinarias o, más importante, cómo el orden constitucional resultaría ser uno distinto y extraño luego de proferidas las normas de desarrollo por el presidente.

1. En suma, se debe concluir que los demandantes fallaron en mostrar cómo la regulación de las competencias entre contralorías territoriales y la Contraloría General de la República: (i) era una regulación sobre la distribución o atribución de competencias normativas a entidades territoriales, a pesar de referirse la norma demandada a dichos órganos autónomos e independientes, (ii) comprendía o afectaba alguna materia sometida a reserva de ley orgánica, y, especialmente, (iii) cómo, al asignar dichas facultades extraordinarias el

constituyente derivado, se impactaría el eje definitorio, de tal manera que se pudiera contrastar la diferencia entre el régimen anterior y el nuevo. Estas deficiencias implican que los demandantes no cumplieron la carga de mostrar la forma en la que se desconoce el contenido constitucional definitorio, incumpliendo con ello el requisito de especificidad.

1. Suficiencia: Debido a las deficiencias antes reseñadas, la demanda presentada por los ciudadanos Forero, Rosero y Rueda carece de la entidad para suscitar, al menos, una duda mínima acerca de la ocurrencia de una sustitución de la Constitución. En efecto, y como se mostró anteriormente, los argumentos formulados por los demandantes se basaron en una comprensión equivocada acerca del alcance de las disposiciones atacadas que les impidieron mostrar, de manera adecuada, cómo la Constitución se habría transformado en otra diferente por causa de la reforma constitucional parcialmente atacada. Las deficiencias en la identificación de la forma en la que la disposición demandada quebrantaba o desnaturalizaba la separación de poderes impide a la Corte desarrollar un juicio de sustitución adecuado, más cuando la conclusión a la que arriban los demandantes, en torno a la invasión de ámbitos reservados de manera exclusiva al Congreso de la República y la supuesta indefinición de límites en el ejercicio legislativo por parte del presidente, no parte de la acreditación razonable de una oposición entre el orden constitucional vigente y el supuestamente introducido por la reforma. Siendo la carga para los demandantes estricta en el escenario de demandas por sustitución de la Constitución, resulta necesario concluir que en este caso no se cumplió con un mínimo argumental para que la Corte proceda al estudio del cargo de sustitución de la Constitución, pues a partir de la demanda no es posible concluir la existencia de un fundamento razonable para sugerir la ocurrencia de una transmutación de la naturaleza o las bases de la Constitución, debida a la incorporación en el ordenamiento constitucional del contenido demandado. En este sentido, concluye la Sala Plena que tampoco se cumple en este caso el requisito de suficiencia, lo que refuerza la necesidad de inhibirse para pronunciarse sobre la presente demanda.

1. Adicionalmente, esta Corte considera conveniente mostrar cómo las consideraciones expuestas responden a los argumentos planteados por el demandante y los intervinientes en

el proceso. A continuación se presenta una tabla en la que se condensan y resumen los elementos fundamentales de la presente decisión:

Argumentos de la demanda y de los intervinientes

Consideraciones de la Corte

(i) La demanda es extemporánea porque no existe prueba de que fue recibida de manera oportuna por la Secretaría General de la Corte Constitucional o debió haberse presentado dentro del término de vigencia de las facultades legislativas extraordinarias.

Existe constancia que demuestra que la demanda fue presentada de manera oportuna, esto es, dentro del año siguiente a la publicación del acto legislativo cuestionado, teniendo en cuenta el efecto de suspensión derivado del advenimiento de la pandemia por COVID-19. Aunque la norma cuestionada que otorgaba facultades legislativas al Presidente de la República cumplió su contenido prescriptivo, por cumplimiento del término, ella continúa surtiendo efectos, porque dio lugar a la expedición de seis decretos leyes, actualmente vigentes.

Únicamente hubiera sido necesario presentar la demanda dentro de la vigencia de las facultades extraordinarias si, dentro de dicho término, no se hubiera expedido algún decreto ley (perpetuación de la jurisdicción).

(ii) La argumentación de la sustitución se construye sobre premisas falsas, ya que ninguno de los contenidos del acto legislativo se refiere a materias con reserva de ley orgánica. Al respecto, la demanda también carece de especificidad, porque no explicó, suficientemente, cuáles asuntos debían ser regulados mediante una ley orgánica.

La demanda carece de certeza y especificidad, al construirse sobre la idea, según la cual, las facultades legislativas asignadas permitirían la expedición de decretos leyes en materias con reserva de ley orgánica, por asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. En realidad, el control fiscal no constituye una competencia normativa y las contralorías territoriales no son entidades territoriales.

Asimismo, las deficiencias argumentales encontradas en la demanda, que no solo apuntaban al incumplimiento del requisito de certeza, sino además de especificidad –por no mostrarse razonablemente cómo el eje definitorio de separación de poderes habría sido alterado o trocado por concederse facultades legislativas extraordinarias al presidente de la República en los términos desarrollados en esta providencia (ver supra, numerales 62 – 67), impiden a la Corte adelantar un juicio de sustitución de la Constitución, pues tal como lo indicaron los intervinientes, no se explicó de manera suficiente la forma en la que se alterarían los ejes definitorios de la Carta en virtud de la norma demandada.

(iii) Las facultades legislativas se encuentran limitadas temporal y materialmente. Ninguno de los asuntos que podrían desarrollarse mediante decretos leyes tiene reserva de ley orgánica. La regulación de las competencias de las contralorías territoriales no es un asunto que deba estar contenido en una ley orgánica. Los decretos leyes expedidos se predicán de materias de ley ordinaria; son objeto de control de constitucionalidad y son susceptibles de ser derogados o modificados por el Congreso de la República. Incluso si alguna de las materias a desarrollar mediante decretos leyes tuviera reserva de ley orgánica, tampoco se sustituiría la Constitución, porque se trataría de una excepción constitucional justificada y transitoria a dicha reserva, en pro de un fin constitucionalmente importante, referido al fortalecimiento del control fiscal.

Ante la ineptitud sustantiva de la demanda, la Corte Constitucional no proferirá una decisión de fondo.

Sin embargo, al adentrarse en el análisis de cumplimiento del requisito de especificidad, esta Corte verificó que existen límites en el desarrollo de las facultades extraordinarias reconocidas por el constituyente derivado al presidente de la República, que estos límites se establecieron en dos tipos de condiciones, (i) las primeras temáticas, que imponen que las facultades extraordinarias se ejerzan respecto de los asuntos referidos en el párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019, y (ii) otras teleológicas, que imponen que las normas relacionadas con estas temáticas, expedidas por el presidente de la República, deben contribuir al desarrollo del propio acto legislativo. Asimismo, se determinó que estas condiciones deben atenderse de manera conjunta y simultánea, pues el constituyente derivado las ligó a través de una conjunción copulativa “y”, que indica que ambas condiciones se adicionan, excluyendo la posibilidad de optar por el cumplimiento de una sola de las mismas. En efecto, debido a que la premisa menor del juicio de sustitución no atendió al alcance normativo anotado, no se identificó en la demanda una exposición prima facie de la forma en la que la disposición demandada impactaría los ejes definitorios de la Carta convirtiéndola en otra distinta, ni permitiría a la Corte identificar las supuestas diferencias entre el régimen constitucional anterior y el nuevo.

Ante la ineptitud sustantiva de la demanda, la Corte Constitucional no proferirá una decisión de fondo a este respecto.

1. Así las cosas, la demanda adolece de ineptitud sustantiva, ya que se construye a partir de una indebida interpretación de la norma cuestionada (ausencia de certeza), que afecta la premisa menor del juicio de sustitución propuesto (ausencia de especificidad) y, por lo tanto, no ofrece los elementos mínimos para que esta Corte pueda suponer la eventual existencia de una sustitución de la constitución (ausencia de suficiencia). Por estas razones, esta Corte procederá a inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo sobre la presente demanda.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Le correspondió a la Corte conocer de una demanda presentada contra el párrafo transitorio (parcial) del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”. Aseguraban los demandantes que allí se suplantó el principio de separación de poderes, pilar de la Constitución de 1991, porque se habilitó al Presidente para legislar con el objeto de regular y desarrollar dicho acto legislativo, sin haber previsto límites respecto de todo el panorama de asuntos que contiene la reforma constitucional. Aseguraban que, por tal remisión, el Presidente podría expedir decretos leyes en materias con reserva de ley orgánica, particularmente, para la distribución de competencias normativas a las entidades territoriales. Así, al haber atribuido unas facultades ilimitadas para legislar, incluso en materias con reserva especial de ley orgánica, que de ordinario no podrían ser delegadas en el Presidente de la República, se habría introducido una concentración ilimitada de funciones en el ejecutivo, que materializaría una sustitución del eje constitucional de la separación entre las ramas del poder público.

1. Constató la Sala Plena de la Corte Constitucional que: (i) la demanda fue presentada de manera oportuna, dentro del año siguiente a la publicación del acto legislativo cuestionado, teniendo en cuenta el efecto de suspensión derivado del advenimiento de la pandemia por COVID-19. Explicó igualmente la Corte que (ii) no existe carencia actual de objeto, porque, aunque la norma cuestionada que otorgaba facultades legislativas transitorias al Presidente de la República cumplió su contenido prescriptivo, por agotamiento del término de seis meses, continúa surtiendo efectos, al haber dado lugar a la expedición de seis decretos leyes, actualmente vigentes, y cuya validez depende de la norma habilitante.

1. No obstante, (iii) concluyó la Corte que la demanda adolece de ineptitud sustantiva (argumentos carentes de certeza, especificidad y suficiencia), al construirse sobre la idea, según la cual, las facultades legislativas asignadas permitían la expedición de decretos leyes en materias con reserva de ley orgánica, por asignación de competencias normativas a las

entidades territoriales. Explicó la Corte que, en realidad, el control fiscal no constituye una competencia normativa y las contralorías territoriales no corresponden a entidades territoriales. Igualmente, se encontró que en la demanda se formuló una premisa menor del juicio de sustitución que no podría mostrar la forma en la que se habría impactado, quebrantado o transmutado el eje definitorio de separación de poderes, pues se basaba en la supuesta indefinición y excesiva amplitud de las facultades legislativas extraordinarias reconocidas al presidente de la República que no serían tales.

1. Contrariando las premisas de la demanda, se mostró que el constituyente derivado si había establecido requisitos para las normas de desarrollo, de naturaleza temática y teleológica, que exigidos conjuntamente presentaban una situación muy distinta a la presentada por los accionantes en la formulación de la premisa menor del juicio de sustitución. En efecto, la presentación de la demanda sobre la manera como la disposición demandada se opondría al eje definitorio identificado no permitía determinar la razonable existencia de diferencias entre el régimen constitucional anterior y el vigente luego de la incorporación en el ordenamiento de los contenidos demandados, pues las razones expuestas en la demanda se alejaban considerablemente del verdadero alcance de las disposiciones atacadas, de manera que el argumento de desconocimiento de la identidad de la Constitución se tornaba en completamente inespecífico. Asimismo, las deficiencias en la argumentación de la demanda enfrentaban a la Corte a la ausencia de los elementos mínimos para emprender un juicio de sustitución de la Constitución, por lo que la demanda analizada no resultaba suficiente, al no sugerir una duda mínima acerca de la ocurrencia de una sustitución de la Constitución como la que se alegaba.

1. Así, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional se inhibirá de proferir una decisión de fondo, respecto de la exequibilidad del párrafo transitorio (parcial) del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO.- INHIBIRSE de proferir una decisión de fondo, respecto de la exequibilidad del párrafo transitorio (parcial) del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

con impedimento aceptado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron oportunamente los siguientes escritos de intervención: 1 Contraloría General de la República, a través de Carlos Felipe Córdoba Larrarte, Contralor General; 2.- intervención adicional de la Contraloría General de la República, a través de Carlos Felipe Córdoba Larrarte; 3.- Universidad del Rosario, a través de Johanna del Pilar Cortés Nieto, Profesora principal de carrera Facultad de Jurisprudencia; 4.- Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de Olivia Inés Reina Castillo; 5.- Auditoría General de la República, a través de Carlos Oscar Vergara Rodríguez, en calidad de Director de la Oficina Jurídica; 6.- Contraloría General de Santiago de Cali, a través de María Fernanda Ayala Zapata; 7.- Contraloría General de Santiago de Cali, a través de María Fernanda Ayala Zapata; 8.- Contraloría Distrital de Barranquilla, a través de Carlos Felipe Quintero Ovalle Contralor; 9.- Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña; 10.- Contraloría General de Medellín, a través de Diana Carolina Torres García; 11.- Contraloría Municipal de Pasto, a través de Paola Ximena Delgado Parra; 12.- Universidad Externado de Colombia, Departamento de Departamento Administrativo a través de Jorge Iván Rincón Córdoba; 13. Contraloría de Bogotá D.C., a través de Andrés Castro Franco; 14.- Pablo Rodríguez, asistente de investigación del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, mediante el cual solicita poder enviar la intervención el día 1 de febrero de 2021, antes de las 12:00 pm; 15.- Universidad de La Sabana, a través de Carlos Leonardo Guarín

Herrera, Ana María Moya Silva y Jessika Maria Alexandra Puerto Sossa, miembros activos de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana y Nicolás Alberto Rodríguez miembro activo del Semillero de Contratación Estatal de la misma universidad, bajo la dirección de los profesores Andrés Mauricio Briceño Chaves y Antonio Alejandro Barreto Moreno.

2 El término de fijación en lista venció y el 4 de febrero de 2021 se recibió el concepto de la universidad Externado de Colombia, firmado por el profesor Gonzalo Ramírez Cleves. La intervención señaló que la norma demandada, aunque perdió vigencia, sigue produciendo efectos, ya que se encuentra amparando la constitucionalidad de los decretos leyes expedidos en desarrollo de tales facultades legislativas (ver las sentencias C-348 de 2017 y C-044 de 2018). La regulación respecto del control fiscal es un aspecto trascendental dentro del ordenamiento constitucional, por lo que no realizar el control de constitucionalidad desconocería la función de la Corte como guardiana de la Constitución. De acuerdo con la sentencia C-1200 de 2003 no es posible recurrir a reformas constitucionales para eliminar los límites al ejercicio de las funciones legislativas del Presidente, ya que dicha atribución pone en riesgo el principio de separación de poderes, al generar un desequilibrio importante, en beneficio del ejecutivo. Así, la norma demandada sustituye la Constitución, porque permite que se desconozca la reserva legal de leyes orgánicas y, por esta vía, se desconoce la identidad constitucional consistente en los límites a las facultades legislativas presidenciales, particularmente, en cuanto a ciertas materias excluidas de dicha atribución.

3 “De manera literal resulta entonces claro que lo único que la Carta autoriza es que se reforme la Constitución vigente, pero no establece que ésta puede ser sustituida por otra Constitución. Al limitar la competencia del poder reformatorio a modificar la Constitución de 1991, debe entenderse que la Constitución debe conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, a pesar de las reformas que se le introduzcan. Es decir, que el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución. Y es que el título XIII habla de la “reforma” de la Constitución de 1991, pero en ningún caso de su eliminación o sustitución por otra Constitución distinta, lo cual solo puede ser obra del constituyente originario. || 35- Nótese entonces que el texto constitucional colombiano, si bien no establece cláusulas pétreas, ni principios intangibles tampoco autoriza expresamente la sustitución integral de la Constitución”: sentencia C-551 de 2003.

4 Corte Constitucional, auto 186 de 2011.

5 Corte Constitucional, sentencias C-572 de 2004, C-395 de 2011 y C249/ de 202.

6 “El “año siguiente” a una fecha determinada comienza el día inmediatamente consecutivo a dicha fecha, esto es, a partir de la medianoche del día de “su publicación o inserción en el Diario Oficial”: sentencia C-530/13.

7 Ver, Corte Constitucional, sentencia C-213/20. En ella se decidió “Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 564 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para las garantías de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, salvo la expresión “y caducidad”, prevista en el párrafo de su artículo 1º, que se declara INEXEQUIBLE”.

8 El auto 121 de 2020 de la Corte Constitucional dispuso el levantamiento de la suspensión de términos para adelantar la etapa de admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad al amparo de lo establecido en el Decreto 469 de 2020, cuyo artículo 1º señaló que “la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales”. Este auto fue proferido el 16 de abril de 2020 y dispuso que sus órdenes entrarían en vigor a partir del “día de su publicación en la página Web de la Corte Constitucional”, que se dio el 27 de abril de 2020.

10 Corte Constitucional, sentencia C-396 de 2019.

11 “(...) en el evento que exista duda sobre la derogatoria de la norma, la Corte debe emitir un fallo de fondo”: sentencia C-348 de 2017.

12 “En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexecutable, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase”: sentencia C-350 de 1994.

13 “Tan sólo en hipótesis excepcionales se ha admitido el control constitucional sobre

preceptos cuyos efectos jurídicos se entienden consolidados, cuando la abstención del control por parte del juez constitucional se podría traducir en una erosión de la supremacía de la Carta”: sentencia C-031 de 2017.

14 Corte Constitucional, sentencia C-102 de 2018.

15 “(...) la Corte puede pronunciarse sobre normas de la índole citada, en circunstancias excepcionales y conforme al principio de perpetuatio jurisdictionis, cuando a pesar de que al tiempo de adoptar la decisión los efectos de la norma ya se hubieren cumplido en su totalidad, la demanda ha sido formulada cuando el precepto estaba aún vigente. Esta posibilidad se sustenta en dos razones principales: En primer término, la necesidad de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia del demandante, quien acusa la disposición transitoria cuando esta producía efectos, lo que implica que no pueda imponérsele la carga de asumir las consecuencias del paso del tiempo durante el trámite ante la Corte cuando su acusación fue oportuna. En segundo lugar, el estudio de fondo de normas de esta naturaleza permite que este Tribunal ejerza de forma cierta su función de guarda de la supremacía de la Constitución, potestad que se vería alterada si se aceptara la posibilidad de la existencia de normas jurídicas que, por sus particulares condiciones de vigencia, quedaran materialmente excluidas del control de constitucionalidad”: sentencia C-303 de 2010.

16 Corte Constitucional, sentencias C-416 de 1992; C-022 de 1994; C-264 de 1994; C-282 de 1994; C-281 de 1995; C-583 de 1995; C-244^a de 1996; C-1144 de 2000; C-353 de 2015; C-348 de 2017 y C-070 de 2020.

17 Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Contraloría Distrital de Bogotá, Contraloría de Medellín, Contraloría Municipal de Pasto y Contraloría de Bogotá.

18 (i) Decreto 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal; (ii) Decreto 405 de 2020, Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República; (iii) Decreto 406 de 2020, Por el cual se amplía la planta de personal de la Contraloría General de la República y se incorporan a los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad; (iv) Decreto 407 de 2020, Por el cual se establece la

equiparación salarial por asignación básica mensual para los empleos de la Contraloría General de la República; (v) Decreto 408 de 2020, Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto 320 de 2020 en el cual se fijan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Contraloría General de la República; (vi) Decreto 409 de 2020, Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales.

19 “Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto”: sentencia C-1052 de 2001.

20 “El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política”: sentencia C-1052 de 2001.

21 Corte Constitucional, sentencia C-202 de 2019.

22 Los requisitos de especificidad de las demandas por omisión legislativa y el juicio para examinar tales demandas, fueron definidos en la sentencia C-352 de 2017, relativa a la suspensión provisional de leyes.

23 Corte Constitucional, sentencias C-1124 de 2004, C-472 de 2006, C-740 de 2006, C-986 de 2006, C-153 de 2007, C-1058 de 2008, C-968 de 2012 y C-094 de 2017.

24 “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. (...) No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”: Corte Constitucional, sentencia C-504 de 1993.

25 “Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir,

admitiendo la demanda y fallando de fondo”: Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001.

26 Corte Constitucional, sentencia C-1123 de 2008.

27 “(...) esta mayor exigencia de la carga argumentativa frente a las demandas dirigidas contra actos reformativos de la Constitución tiene asidero en la intención de resguardar el producto de un consenso democrático surtido de un proceso legislativo formalmente riguroso, pero no puede llegar al extremo de desnaturalizar el carácter de derecho ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad. Se trata entonces de que el ciudadano logre generar una duda suficiente respecto de la posible sustitución de un eje definitorio de la Carta, sin que su argumentación deba llegar al nivel de escrutinio que le corresponde a la Corte Constitucional”: sentencia C-140 de 2020.

28 Corte Constitucional, sentencia C-094 de 2017.

29 Corte Constitucional, sentencia C-094 de 2017 y C-140 de 2020.

30 “El nuevo diseño constitucional implica que el control fiscal se desarrolle en momentos previos al perfeccionamiento de los contratos y al posible daño fiscal, de forma que el objeto de este control no se hace sobre los daños sino sobre los riesgos. Su finalidad no es la reparación del daño sino su prevención a través de advertencias al gestor fiscal para que se valoren las apreciaciones de la Contraloría General de la República en punto de una actividad que esta considere como riesgosa”: sentencia C-140 de 2020.

31 Antes del acto legislativo en mención “tratándose de bienes o recursos de propiedad de las entidades territoriales, la función de control fiscal corresponde, en principio, a la contraloría departamental, o según el caso municipal o distrital, con competencia en el respectivo espacio territorial. ¶ Sin embargo, es claro que esta misión puede también corresponder a la Contraloría General de la República siempre que, en desarrollo de la previsión contenida en el mencionado inciso 3° del artículo 267 superior, la ley le haya atribuido tal facultad frente a situaciones específicas, casos en los cuales esa competencia implica el desplazamiento de las normalmente asignadas a las contralorías de las entidades territoriales. Se trata entonces de una competencia concurrente, cuyo ejercicio se sujeta a lo establecido en las normas legales que regulen la materia”: sentencia C-541 de 2011.

32 Es importante recordar que el artículo 151 constitucional dispone que “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales” (subrayas fuera del texto original). Esta competencia se refiere a aquellas materias que quedarán sometidas a regulación por parte de las entidades territoriales, cuandoquiera que dichos asuntos no sean directamente dispuestos por el texto constitucional (sentencia C-600A de 1995). En suma, las competencias normativas se refieren a la posibilidad de producir una regulación que le permita a las entidades territoriales operar autónomamente, debiendo la materia de dichas regulaciones ser atribuida por el legislador orgánico (sentencia C-494 de 2015).

33 Corte Constitucional, sentencia C-557 de 2009. “Congruentemente las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado, pues, sencillamente, constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida en todo hacer controlador”: sentencia C-179 de 2002.

34 Demanda de inconstitucionalidad, fl. 10, en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=23356>

35 Demanda de inconstitucionalidad, fl. 10, en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=23356>

36 Corte Constitucional, sentencia C-094 de 2017 y C-140 de 2020.

37 Ibíd. fl. 11.