

Sentencia C-483/20

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Destinación de recursos

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Finalidad de sus ingresos

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Régimen en la Constitución Política

(...) en forma profusa y concreta, la Constitución Política define claramente cuál es el origen y cuál es el destino de los recursos que componen el Sistema General de Regalías, los cuales no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, Sistema que es totalmente diferente del Sistema General de Participaciones.

SISTEMA PRESUPUESTAL DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Alcance y contenido

(...) existe un Sistema Presupuestal del Presupuesto General de la Nación que se rige por los artículos 151 y 346 a 352 de la Constitución Política y que se complementa en las Leyes Orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compiladas en el Decreto 111 de 1996, por una parte y, por la otra, un Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías que se rige por los artículos 151, 360 y 361 de la Constitución Política, el cual se complementa con las normas orgánicas de la Ley 1530 de 2012, la cual será próximamente reemplazada por la Ley 2056 de 2020. En tal virtud, los recursos del Sistema General de Regalías no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, al tiempo que el presupuesto bianual del Sistema General de Regalías no hace parte del Presupuesto General de la Nación.

SISTEMA PRESUPUESTAL DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Principios

LEY BIANUAL DE PRESUPUESTO DE REGALIAS-Contenido

PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Elaboración y trámite legislativo

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Control fiscal/CONTROL FISCAL-Financiero, de gestión y de resultados

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Funciones de vigilancia y control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República

(...) la Contraloría General de la República tiene a su cargo ejercer las funciones de vigilancia y control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías de acuerdo con lo previsto en la citada Ley 1530 de 2012, pero no es un órgano del Sistema General de Regalías, esto es, un órgano encargado de la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, del funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y del funcionamiento del Sistema General de Regalías.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad para crear, suprimir y fusionar cargos

(...) es al legislador al que le corresponde determinar la estructura de la Contraloría General de la República y, con fundamento en ello, crear su planta de personal y en la misma, los cargos requeridos para su adecuado funcionamiento. Por tal razón, tal y como lo señaló esta Corte en la Sentencia C-527 de 1994, el legislador es el titular de la facultad suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Contenido normativo sobre organización y estructura

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación de estructura administrativa/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación extraordinaria de estructura administrativa

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Jurisprudencia constitucional

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN ORGANISMOS DE CONTROL- Estructura administrativa y de personal

(...) todo lo relacionado con la estructura, organización y planta de empleos de la Contraloría General de la República es un asunto que le corresponde regular al legislador mediante la expedición de leyes ordinarias que desarrollen las normas previstas en el artículo 267 de la Constitución Política o, cuando se cumplan los presupuestos previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias con la expedición de decretos con fuerza de ley. Corolario de lo anterior, tales temas no son objeto de regulación en leyes distintas como las leyes especiales expresamente previstas por el Constituyente para regular determinados temas en los términos que la misma Constitución establece, como sucede v.gr. con la ley del plan nacional de inversiones públicas y con leyes de presupuesto, que tienen prefigurado su contenido en los términos precisamente señalados en la Constitución (Artículos 339 a 341 y 346 a 351, respectivamente) o, por mandato suyo, en las leyes orgánicas del plan o del presupuesto, respectivamente (Artículos 151, 342, 352 y 361).

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Composición

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Contenido y alcance

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No debe sobrepasarse temporal, temática o finalísticamente su propia materia

(...) se precisa que a través de una ley anual de presupuesto no se pueden decretar tributos, ingresos, gastos e inversiones públicas, crear fondos cuentas, así como tampoco se puede crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica ni determinar su planta o crear empleos públicos.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No debe conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República

(...) si el legislador no tiene competencia para dictar este tipo de normas en una ley anual de presupuesto, tampoco a través de ellas puede conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para los mismos efectos y ello es así porque una es la fuente normativa y el contenido de la ley anual de presupuesto, debidamente prefigurado por la Constitución y, otra, muy distinta, es la fuente y el contenido de la ley de facultades o de habilitación legislativa para que el Presidente en ejercicio de las mismas, pueda dictar decretos con fuerza de ley en los mismos términos y con las mismas limitaciones que lo hace el legislador ordinario. La ley anual de presupuesto solamente puede contener la estimación de los ingresos que se han de recaudar, la estimación de los gastos que debidamente apropiados se deben realizar y las normas destinadas a garantizar la ejecución presupuestal, lo cual no comporta conferir, revestir o diputar habilitación legislativa alguna.

LEY DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional sobre casos en que se viola el principio de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No significa simplicidad temática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

LEY DE PRESUPUESTO-Unidad de materia

Como ocurre con cualquier otra ley, en el proceso que da lugar a la aprobación y sanción de una ley de presupuesto, sea anual de presupuesto o bianual de regalías, se deben seguir las reglas previstas en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política con el alcance definido por el juez constitucional. La finalidad de tales reglas constitucionales es exigir tanto del proceso como de la voluntad legislativa, un grado mínimo de coherencia y congruencia, por cuya virtud, los enunciados contenidos en una ley, introducidos al inicio del proceso legislativo o en el transcurso de aquel, estén indisolublemente ligados al núcleo temático o lo que es lo mismo a la materia principal de que trata dicha ley, de suerte que, si ello no ocurre, esto es, si se incluyeron disposiciones extrañas e inconexas, sustancialmente diferentes a la materia de que se ocupa el cuerpo normativo como un todo alrededor de su núcleo temático, con mayor razón si éste ha sido previamente definido por el Constituyente, las mismas deban ser declaradas inexecutable por configurar un auténtico vicio material. Esto, por supuesto, permite la realización del principio democrático y si ello no ocurre, se afecta su respeto y aplicación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad objetiva y razonable

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Vulneración/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración

(...) la Corte concluyó que se desconocieron los principios de publicidad y consecutividad, y que, de contera, en la aprobación del artículo 38 por el Congreso de la República se incurrió en tal quebrantamiento, dado que en el contexto del debate que se adelantó en este caso en concreto la Cámara de Representantes impartió en blanco la aprobación en segundo debate de un texto que no conoció.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS-Justificación

INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Efectos hasta fecha señalada

Referencia: Expediente D-13180

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, “[p]or la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”

Demandantes: Jorge Enrique Robledo Castillo, Wilson Arias Castillo y Jorge Alberto Gómez Gallego

Magistrados ponentes:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Y

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, los ciudadanos Jorge Enrique Robledo Castillo, Alexander López, Wilson Arias Castillo, Carlos Germán Navas Talero y Jorge Alberto Gómez Gallego demandaron el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 “[p]or la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. Los demandantes consideran que la disposición acusada vulnera los artículos 150.10, 157, 158, 169 y 360 de la Constitución Política.

2. Mediante Auto del 26 de abril de 2019,¹ la entonces Magistrada ponente ordenó admitir la demanda, decretó pruebas² y dispuso, una vez recibidas, (i) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República³ y a la Nación – Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Contralor General de la República y a los Directores de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y de la Agencia Nacional de Minería, (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación,⁴ (iii) fijar en lista la disposición acusada y, con el objeto de que emitieran concepto sobre la demanda de la referencia,⁵ (iv) invitar al proceso a las Facultades de Derecho de las Universidades del Valle y del Norte, EAFIT, Javeriana y Nacional de Colombia.⁶

3. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. Norma demandada

4. A continuación, se transcribe la norma acusada:

“LEY 1942 DE 2018

(diciembre 27)7

Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 38. Para fortalecer la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, créase la siguiente planta global de duración temporal desde el 1° de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020, en la Contraloría General de la República, así:

CANTIDAD

DENOMINACIÓN

GRADO

Contralores Delegados Intersectoriales

04

25

Contralores Delegados Sectoriales

04

30

Contralores Provinciales

01

40

Asesores de Despacho

02

Los empleos creados se registrarán por el sistema de clasificación, nivel, tipo de vinculación y régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.

Las funciones específicas de los empleos creados, serán fijadas por acto administrativo expedido por el Contralor General de la República. La provisión y distribución de los empleos corresponde al Contralor General de la República.

Para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control fiscal de los recursos de regalías, la Contraloría General de la República contará con la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías y con la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, en cada una de las cuales el Contralor General de la República destacará un Contralor Delegado de Regalías,

encargado de las labores de coordinación y articulación de actividades de la Unidad.

Parágrafo 1°. Las personas que se contraten mediante la figura de contrato de prestación de servicios podrán adelantar funciones de vigilancia y control de la gestión fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías. En todo caso, los procesos de responsabilidad fiscal deberán ser fallados por personal de planta de duración temporal o permanente de la Contraloría General de la República.

Parágrafo 2°. Si durante la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2019-2020 es necesario efectuar ajustes a los montos aprobados en la presente ley, el Contralor General de la República revisará la estructura de la Planta de Personal, reduciendo, suprimiendo o refundiendo empleos, para ajustarla a las nuevas disponibilidades presupuestales.”

III. La demanda

5. Los actores plantearon cuatro cargos por los que, en su concepto, el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 es inconstitucional.

Primer cargo. Violación al principio constitucional de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política

6. Después de realizar una síntesis jurisprudencial sobre el principio de unidad de materia,⁸ señalaron que la norma acusada vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Política por las razones que a continuación se sintetizan.⁹

7. A partir de la definición de la Corte Constitucional sobre el alcance de la conexidad temática¹⁰ afirmaron que, de un lado, no existe tal relación entre el artículo 38 y el título de la ley a la que pertenece y, de otro, no existe conexidad interna, esto es, entre el artículo 38 y las demás disposiciones que integran la Ley 1942 de 2018. En el primer sentido, adujeron que del título de la Ley 1942 de 2018 se puede concluir que la finalidad general de la normatividad en ella contenida fue el establecer el Presupuesto del Sistema General de Regalías (en adelante SGR) para el bienio 2019-2020 y, en ningún caso, la creación de plantas globales temporales en la Contraloría General de la República (en adelante CGR).

8. En cuanto a la conexidad interna precisaron que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74 de la Ley 1530 de 2012,¹¹ las leyes bianuales de regalías tienen tres tipos de disposiciones: (i) normas que definen los ingresos del SGR; (ii) normas que definen los gastos del SGR; y, (iii) normas generales para el cumplimiento de los fines y objetivos del SGR, y que la norma acusada no se inscribe en ninguno de ellos, pues evidentemente (i) no decreta ingresos, (ii) no fija gastos a una actividad específica y, de hecho, la planta se creó sin una asignación presupuestal concreta. Agregaron que “[e]n todo caso, aun cuando se pueda argumentar que en el SGR existen recursos para el monitoreo, seguimiento, control y evaluación del mismo, la norma acusada no tiene la función de asignar dichos recursos, como lo prevé el literal d) del artículo 77 de la Ley 1530 de 2012”, y, finalmente, (iii) no puede clasificarse como una disposición general que se dirija a cumplir los objetivos y fines del sistema, pues la creación de la planta no tiene sustento técnico y, además, los objetivos y fines del sistema se encuentran regulados en el artículo 2 de la Ley 1530 de 2012 y dentro de este no existe ninguno relacionado con el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR. Agregaron que “[c]on lo anterior no se pretende desconocer la relevancia de las actividades que la CGR realiza en aras de la protección y buen uso de los recursos del SGR, no obstante, se pretende destacar que el artículo demandado no guarda la coherencia interna que la Constitución y las reglas jurisprudenciales exigen.” En conclusión, indicaron que en la medida en que el artículo 38 no puede clasificarse en alguno de los tres tipos de disposiciones previstos para esta Ley de Presupuesto, no cumple con el requisito de unidad de materia.

9. En opinión de quienes ejercitaron la acción, entre la disposición acusada y la ley a la que pertenece no existe conexidad causal, la cual se determina a partir de la comunidad de motivos en la expedición de la ley y de cada una de las disposiciones de aquella.¹² Al respecto, consideraron que el proyecto de ley que se presentó por el Gobierno Nacional para iniciar el trámite de aprobación del presupuesto del SGR no preveía esta disposición, sino una que prorrogaba la anterior planta de cargos.¹³ A continuación, realizaron un recuento del trámite legislativo con el propósito de destacar que la inclusión del artículo de creación de una planta temporal en la Contraloría General de la República se realizó en el primer debate conjunto de las comisiones económicas de las dos cámaras, advirtiendo que no existe unidad de motivos en su formulación: “[p]or una parte, se arguyeron razones de insuficiencia por parte de la CGR para realizar actividades de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR (a pesar de que en dicho momento se encontraban alrededor de 190 cargos vacantes conforme a la planta creada por el Decreto 1539 de 2012). Por otra parte, se expresaron razones relacionadas con la inflexibilidad de la planta para atender eventuales choques externos a la economía que condujeran a una disminución de los recursos obtenidos mediante regalías.”

10. Pese a tal falta de identidad, en la sesión del 1 de noviembre de 2018¹⁴ -en el marco del primer debate- se discutió de manera breve la redacción del artículo de la planta temporal global de la CGR y se presentó la proposición sustitutiva del artículo original por el artículo aprobado, cuyo contenido es el que ahora se demanda. De la discusión registrada en el Acta 010 de 2018 de la sesión de las Comisiones conjuntas de asuntos económicos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes (integradas por las Comisiones Terceras y Cuartas de una y otra corporaciones), en concepto de los accionantes, se evidencia que la proposición se aprobó sin mayor deliberación y con el argumento de que tenía el aval de los ponentes y del Gobierno Nacional.

11. Tal situación, continuaron, no fue subsanada en los debates de plenaria dado que la disposición no fue discutida. Finalmente, precisaron que esta planta no contó con sustento

técnico alguno, “ni en términos de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR, ni en términos de costos para ser atendidos con las asignaciones que la Ley 1942 de 2018 definió para la CGR. Es más, ni la exposición de motivos del Proyecto de Ley, ni las actas del debate del mismo contienen elementos que den cuenta de la conexión causal y del sustento de dicha conexión, entre el objetivo del Proyecto de Ley y su artículo 38”, por lo cual, se puede concluir que se viola el principio de unidad de materia.

12. Finalmente, señalaron que tampoco se cumple con el requisito de conexidad sistemática o teleológica. Los accionantes advirtieron que el objetivo general de la Ley 1942 de 2018 era establecer el presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020, y que los específicos consistían en (i) definir y (ii) asignar el presupuesto, así como (iii) crear disposiciones para el cumplimiento de fines y objetivos del SGR. Al analizar las diferentes disposiciones que desde el Acto Legislativo 05 de 2011 se han expedido para crear plantas de personal temporales en la CGR para el control y vigilancia fiscales, concluyeron que el Decreto ley 1593 de 2012 fue la primera y que esta tuvo por objeto la creación concreta de cargos temporales en la planta de la Contraloría General de la República, destacando que para ese momento la norma que definió el presupuesto de regalías -Ley 1606 de 2012-, por el contrario, no se encargó de la referida planta, pues en su criterio no fue diseñada para tal propósito.

13. Luego, los accionantes detallaron la forma en la que, con posterioridad a la ley bianual de presupuesto del 2012, se fue prorrogando la planta, más no creando, en la ley de presupuesto bianual del Sistema General de Regalías, argumentando que tal práctica respondía, seguramente y entre otros motivos del Legislador, a que “la creación de las plantas globales temporales no cumple con el principio constitucional de unidad de materia de las leyes bianuales de regalías.” En concepto de los promotores de la acción, dicha práctica que obedecía probablemente a la garantía del principio de unidad de materia, fue desconocida al crearse una nueva planta de personal en el artículo 38 demandado, agregando que “no existe una relación estrecha entre una ley de definición presupuestas (sic) y de asignación de los recursos disponibles en el SGR con la creación de la planta de carácter temporal en uno de los órganos de control. Situación distinta sería si se hubiera

creado una asignación del presupuesto del SGR para la CGR y, en consecuencia, se hubiese indicado que dichos recursos serían reglamentados por una norma posterior.” (Negrilla del texto).

14. Por lo anterior, concluyeron que (i) no existe conexidad temática, causal, teleológica ni sistemática entre la Ley 1942 de 2018 y su artículo 38; (ii) varios elementos contextuales evidencian que en la práctica legislativa no se incluye en las leyes bianuales de presupuesto la creación de una planta de personal para la Contraloría General de la República y que esa práctica respondió precisamente a garantizar el principio de unidad de materia; y, (iii) el trámite legislativo que se adelantó para la aprobación de la ley no permite dar cuenta del por qué se incluyó la disposición cuestionada.¹⁵

Segundo cargo. Creación de la planta global temporal sin cargo presupuestal

15. En criterio de los demandantes el párrafo 2 del artículo 152 de la Ley 1530 de 2012 solo autorizó la asignación de recursos de regalías a la planta de cargos que crearía el Presidente de la República, conforme a la habilitación que ella misma efectuaba por virtud del artículo 150.10 de la Constitución. En su concepto, esta disposición es la que desarrolla el mandato previsto en el artículo 360 de la Constitución y, por lo tanto, la planta de cargos creada por el artículo 38 no cuenta con sustento presupuestal, “los recursos del artículo 103 de la Ley 1530 de 2012 se destinan a los gastos que se generan en virtud de la norma que expidió el Presidente de la República, es decir, del Decreto 1539 de 2012, norma que no ha sido derogada. Cabe destacar que los contratos a los que se refiere el párrafo 2 del citado artículo son aquellos que formalizan la vinculación de la planta temporal bajo los criterios del Decreto 909 de 2004. Por el contrario, el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 NO cuenta con una asignación de los recursos para su funcionamiento. Aunado a ello, no existe disposición alguna en la Ley 1530 de 2012 que asigne recursos a las plantas temporales distintas a la creada por el Presidente de la República en el uso de sus facultades transitorias.” (Negrilla del texto).

Tercer cargo. Violación del principio de consecutividad

16. Según los actores, durante el trámite del proyecto de ley de presupuesto bianual de regalías 2019-2020, durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes ésta incurrió en una actuación contraria al artículo 157 de la Constitución Política, en tanto en cuanto delegó la aprobación del proyecto de ley al Senado, por lo cual se afectó la constitucionalidad de todo el proyecto de ley y en particular del artículo 38 demandado. En opinión de los accionantes, se desconoció la regla de los cuatro debates, que caracteriza al principio de consecutividad en los términos de la Sentencia C-285 de 2017.¹⁶

17. Este vicio se habría presentado porque en el segundo debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes, el cual se estaba adelantando simultáneamente con el segundo debate en la plenaria del Senado de la República el mismo 5 de diciembre de 2018, se presentó y aprobó una proposición consistente en acoger el texto que el Senado estaba aprobando en ese momento, sin que se hubieran ilustrado las modificaciones o contenido final del citado proyecto sobre el que finalmente votaron y, por lo tanto, sin que se hubiera dado el debate correspondiente en la plenaria de la Cámara de Representantes, por lo que “[c]on ello la decisión de adoptar el texto aprobado en Senado se configura como una omisión y delegación de funciones de la Cámara de Representantes al Senado.”

18. Indicaron que, según el video de la plenaria de la Cámara de Representantes que se cumplía el 5 de diciembre de 2018, luego de más de cinco horas de discusión bajo la ponencia que se había publicado para adelantar el debate, algunos representantes se reunieron y estuvieron acompañados por algunos miembros de Senado de la República, luego de lo cual se hizo la proposición formal en la Cámara de Representantes de acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República en segundo debate, un texto que

venía con modificaciones que no fueron ilustradas -un texto diferente a la ponencia para segundo debate que venía de las Comisiones de Asuntos Económicos y sobre la que inicialmente estaban trabajando-. En este sentido, precisaron que al proponerse acoger el texto aprobado por el la plenaria del Senado de la República, se afirmó que “nosotros votamos unas cosas y otras no, específicamente el artículo de los organismos de control, el Senado no”, pese a lo cual no se hizo mención sobre qué era lo que no había votado el Senado en relación con este tema de los órganos de control, que incluye a la Contraloría General de la República o el artículo 38 demandado.

19. Sometida a votación la proposición de aprobar el proyecto de ley en el mismo sentido que el que fue adoptado por la plenaria del Senado de la República en segundo debate, fue aceptada por 100 votos contra 14 que se opusieron, sin que se hubiera conocido el contenido de lo que estaban votando. Afirmaron que no se realizó debate alguno y que tampoco habría podido realizarse porque “a la Cámara no se le allegó el texto aprobado en el Senado y la decisión de aprobación del mismo, más que responder al conocimiento del contenido, respondió a una aprobación infundada de un contenido normativo desconocido y no debatido.”

Cuarto cargo. Quebrantamiento del principio constitucional de publicidad

20. De acuerdo con los demandantes, en ningún momento del trámite legislativo de la Ley 1942 de 2018, la plenaria de la Cámara de Representantes conoció el texto normativo que aprobó, por lo cual se violó el principio de publicidad, cuya consagración constitucional se encuentra prevista en el artículo 157.1 de la Constitución.¹⁷ Destacaron los demandantes que el artículo 38 aprobado por la Cámara de Representantes era desconocido, pues la ponencia con el articulado para la discusión en segundo debate en la plenaria de esa Corporación fue publicada el 4 de diciembre de 2018, pero lo que finalmente se votó fue el articulado aprobado en segundo debate por el Senado de la República el 5 de diciembre, el mismo día en el que la Cámara estaba sesionando. Agregaron que “[f]ue mediante la

proposición de los ponentes, citada en el apartado anterior, que se introdujo la posibilidad de adoptar un texto definitivo distinto al publicado para la sesión del 5 de diciembre de 2018. Ahora bien, en ningún momento se presentó reproducción alguna del texto sometido a consideración, no fue leído de manera individual o conjunta el texto durante la sesión. Por el contrario, una vez presentada la proposición de acoger el texto del Senado se procedió a votar, a ciegas, el mismo.”

21. A continuación, la demanda se refirió al alcance que, en concepto de los accionantes, ha dado la jurisprudencia de la Corte Constitucional al principio de publicidad, destacando lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución y la Sentencia C-370 de 2004, concluyendo que “del texto jurisprudencial citado se deben extraer dos elementos relacionados con cómo debe darse el conocimiento del texto sometido a consideración por los Representantes a la Cámara. En primer lugar, y como ya se mencionó, el conocimiento del texto se da a través de la lectura de este, motivo por el cual, al no darse la lectura del texto aprobado por el Senado, se vulnera el principio de consecutividad. // En segundo lugar, el requisito de que el conocimiento del texto sometido a consideración ocurra a través de la lectura se relaciona con el grado de comprensión de este, siendo requerido un estándar elevado de conocimiento que en palabras de la Corte es ‘lo más completo posible’. Por lo tanto, no es posible que sólo minutos después de que el Senado aprobó el texto normativo la Cámara de Representantes estuviera en la capacidad de leer y comprender de la manera más completa posible todo el articulado compuesto por 66 artículos. En consecuencia, al someterse a consideración para la votación de un articulado desconocido para la Plenaria de la Cámara vulnera el principio de publicidad en el marco del trámite legislativo.” (Negrilla dentro del texto).

Alegatos adicionales de la demanda

22. Finalmente, los actores consideraron que la disposición demandada abre la puerta a la “corrupción, el clientelismo y la mermelada”, en razón a que no era necesario crear una nueva planta global temporal en la CGR.

23. Además, señalaron que se desconoce el principio de legalidad y la aplicación de las leyes vigentes para la creación de plantas temporales, pues los altos cargos son inoperantes para las necesidades de vigilancia y la carga prestacional es mucho mayor.

24. Indicarón que la creación de una planta temporal de 110 cargos directivos y la delegación de funciones auditoras a contratos de prestación de servicios, contraviene la lógica organizacional de eficiencia y eficacia en los procesos.

25. Concluyeron que se presentaría inseguridad jurídica con la creación de esta planta temporal, al nombrarse sustanciadores por dos años que llevarían acciones fiscales cuya caducidad es de cinco años, generando pérdida de continuidad del conocimiento, la aparición de posibles irregularidades en la reserva procesal, nulidades y ausencia de garantías sobre la transparencia de la investigación.

IV. Síntesis de las intervenciones

26. Dentro del término de fijación en lista, la Contraloría General de la República intervino para oponerse a las pretensiones de los demandantes,¹⁸ mientras que la Red de Veedurías de Colombia solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada.¹⁹ De manera extemporánea, la Universidad Externado de Colombia²⁰ y el ciudadano Pedro Alonso Hernández²¹ allegaron memorial, con el objeto de solicitar a la Corte Constitucional la inhibición o, en subsidio, la exequibilidad del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018.

Intervención con petición de inhibición o, en subsidio exequibilidad

27. La Contraloría General de la República²² dividió su intervención en dos partes. En la primera sostuvo que la demanda no es apta, por lo cual solicitó a la Corporación proferir una decisión inhibitoria. En la segunda argumentó que el artículo demandado se ajusta a la Constitución Política.

28. Para el órgano de control los cargos de inconstitucionalidad planteados por los demandantes carecen de certeza, “precisión”, especificidad, pertinencia y suficiencia. En relación con el primer cargo, consideró que la demanda se concentró en sostener que la norma es inconstitucional porque el texto aprobado no fue el mismo del proyecto inicial, “a criterio de los demandantes, si el Congreso de la República hubiera aprobado sin modificaciones la disposición que originalmente le fue puesta a consideración, entonces no se habría vulnerado el principio de unidad de materia, pero dado que ejerció sus atribuciones de legislador y se apartó del proyecto original, entonces habría incluido unas disposiciones ajenas a los temas generales sobre los que trataba la ley.”

29. Para la Contraloría tanto la creación de la planta como su prórroga tienen por objeto “la garantía del control al uso de los recursos del sistema de regalías mediante el fortalecimiento de la planta de personal del órgano de control fiscal”; por lo tanto, es incoherente afirmar que el artículo 38 no satisface unidad de materia, pero que el inicialmente planteado sí. Y continuó, “[l]o que se aprecia en la demanda es, entonces, un criterio subjetivo sobre la conveniencia de mantener la planta temporal de personal creada por el decreto-ley 1539 de 2012... única y exclusivamente porque la misma había sido ya prorrogada en dos ocasiones... Tales consideraciones sobre la conveniencia de mantener la planta de personal con la que contaba, o de modificarla como lo hizo el legislador, son enteramente ajenas a un juicio de inconstitucionalidad.”

30. En cuanto al segundo cargo, estimó que carece de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Afirmó que es un reproche inconsistente, ajeno a los procesos de constitucionalidad, dado que lo que plantean los promotores de la acción es que la única

norma que puede desarrollar el artículo 360 de la Constitución es la Ley 1530 de 2012, que le concedió competencia al Gobierno nacional para crear una planta transitoria y proceder a su financiación.

31. Según la Contraloría, los cargos tercero y cuarto están fundados en apreciaciones personales de los accionantes. A partir específicamente de uno de los apartados de la demanda, en el que se hizo referencia a la reunión sostenida el día de la plenaria de la Cámara por algunos representantes y miembros del Senado,²³ afirmó la Contraloría que no se cumple el requisito de certeza, porque estos cargos parten de una interpretación fundada en inferencias y “subjetividad palmaria”.

32. En cuando al reparo por presunto desconocimiento del principio de consecutividad, la Contraloría precisó que no satisface los requisitos de claridad y especificidad, por el uso de argumentos demasiado genéricos y vagos “como cuando se refieren a que infundadamente se aprobó un proyecto desconocido y que no fue sometido a discusión, o que indebidamente la Cámara delegó la aprobación del texto normativo al Senado”. Agregó que: “[t]ampoco se ha de confundir la aprobación de una proposición (con una clara ventaja de 100 votos contra 14) como una ‘delegación’ al Senado para la adopción del texto normativo y, por contera, una votación ‘a ciegas’ de su articulado”.

33. Concluyó afirmando que la demanda “no tiene un hilo conductor que permita asumir válidamente que hay al menos un ataque sustentado y específico contra la disposición acusada” y “no se acreditó la confrontación del precepto acusado con la Constitución”, pues lo que se presentó fue una serie de deducciones a partir de la interpretación de la Ley 1530 de 2012 y el Decreto-Ley 1539 de 2012.

34. En la segunda parte de la intervención, la Contraloría General de la República afirmó que la creación de la planta temporal prevista en el artículo 38 se inscribe en las disposiciones

generales de la ley de presupuesto de regalías y, en concreto, tiene el objetivo de “propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno”²⁴ y fortalecer la vigilancia y control fiscal sobre los recursos del SGR, los cuales, según el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución, son específicos. Para el órgano interviniente, entonces, el artículo 38 guarda conexidad teleológica con la ley de presupuesto y también temporal,²⁵ pues está sujeto a una vigencia bianual.

35. De otra parte, la Contraloría General de la República indicó que la planta temporal podía ser establecida por el Legislador y, además, cuenta con asignación presupuestal. Explicó que la Ley 1530 de 2012 le concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, durante seis meses, para “crear los empleos en la Contraloría General de la Republica que sean necesarios para fortalecer la labor de vigilancia y el control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías” de manera que, terminado dicho plazo, esa función retornó a la competencia general del Legislador. Agregó que el artículo 3 de la Ley 1942 de 2018 previó una suma de \$92.822.957.65026 para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación en cabeza de la CGR, recursos que pertenecen al periodo 2019-2020.

36. En cuanto a los principios de consecutividad y publicidad, el órgano de control destacó que el Congreso de la República tiene la atribución de introducir variaciones a los proyectos de ley, según lo previsto en el artículo 160 superior, y que, en este caso,²⁷ el debate sobre el artículo 38 cumplió con el principio democrático, pues la Cámara de Representantes conoció en detalle el alcance y contenido de lo que aprobó, pues se dio en los términos en que fue presentado en la ponencia para segundo debate.

37. En los anteriores términos, la Contraloría General de la República solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio, o en su defecto, declarar exequible la norma demandada.

Intervención con petición de inexequibilidad

38. La Red de Veedurías de Colombia, a través de su director, pidió declarar la inexecutable del artículo 38. Estimó que la planta de 338 cargos creada por el Decreto ley 1539 de 2012 contó con el concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, destacándose su carácter profesional. Agregó que el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, que facultó al Presidente de la República para la creación de dichos empleos, no hizo mención a la temporalidad, siendo la Contraloría y el Departamento Administrativo de la Función Pública quienes le dieron esa connotación. Agregó que tras la expedición del Decreto ley 1539 de 2012 se realizaron pruebas a profesionales universitarios para garantizar el mérito en la conformación de la planta de personal que se encargaría del control fiscal del SGR.

39. A partir de la jurisprudencia constitucional²⁸ sobre el control fiscal como actividad pública que busca proteger los intereses generales de la comunidad, afirmó que el ejercicio de este control es una función permanente que incluye la vigilancia de los recursos del SGR; por ello, y aunque las exigencias para la Contraloría aumentaron con el deber de auditar nuevas entidades, destaca que es contradictorio que en el año 2017 el Contralor General denunciara que los corruptos “se embolsillan” 50 billones de pesos del presupuesto nacional, departamental y municipal por fallas en los Sistema General de Participaciones y de Regalías y en los programas de alimentación escolar, pero que a inicios de ese mismo año ordenara la reducción de la planta de regalías en 162 profesionales especializados, afectando la eficiencia y la cobertura del control fiscal.

40. Explicó que el artículo demandado se opone al Decreto Ley 1539 de 2012, pues no cuenta con asignación presupuestal, crea una nueva planta de personal para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal conformada por 110 cargos de libre nombramiento y remoción, cuya provisión y distribución corresponde al Contralor General y ninguno de ellos es de profesional especializado, en contra de lo resuelto en la Sentencia C-618 de 2015 y en contra del principio de unidad de materia, puesto que la finalidad de la Ley 1942 es la aprobación del presupuesto bianual del sistema y no la creación de una planta de empleos.

41. En concepto de la Red de Veedurías de Colombia, el párrafo 1 del artículo 38 acusado, al señalar que los nuevos funcionarios serían contratados bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, tercerizó la función de fiscalización, pese a que constitucionalmente es una tarea que debe cumplirse de manera directa y cobija recursos exógenos que reciben las entidades territoriales.²⁹

42. Por último, se refiere al trámite legislativo de la Ley 1942 de 2018 para señalar que el presidente de la Cámara de Representantes decidió acoger el texto aprobado en el Senado sin el debate reglamentario, desconociendo el artículo 157 de la Constitución.

V. Concepto del Ministerio Público

43. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación³⁰ solicitó a la Corte Constitucional inhibirse frente al cargo sustentado en la transgresión del artículo 360 de la Constitución. Para el efecto, adujo que la interpretación del alcance del artículo 38 demandado debe ser sistemática, específicamente con el artículo 3 de la Ley 1942 de 2018, que asignó presupuesto al Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, y el artículo 103, que destinó un 1% del presupuesto para la financiación de dicho sistema. En atención a lo anterior, concluyó que este reparo no cumple con los requisitos de (i) certeza, pues las acusaciones de los accionantes parten de la consideración de que la configuración prevista en el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012 es la única posible para dar cumplimiento a los mandatos derivados de los artículos 360 y 361 de la Constitución; (ii) especificidad, porque no existe una confrontación concreta entre la disposición cuestionada y la Constitución; (iii) pertinencia, ya que la inconformidad no se enmarca en el ámbito constitucional; y, (iv) suficiencia, al no desvirtuar la presunción que cobija al artículo 38 cuestionado.

44. A continuación, la Vista Fiscal solicitó (i) declarar exequible la norma acusada por el cargo

de vulneración al principio de unidad de materia, así como (ii) inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por los cargos de vulneración a los principios de consecutividad y publicidad o, en subsidio, declarar exequible la disposición acusada también por estos reparos. Las razones que expuso se sintetizan a continuación.

45. Estimó que el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 guarda conexidad temática, “en la medida en que el presupuesto bianual debe incluir los ingresos, gastos y disposiciones generales del SGR para la respectiva vigencia y no solo los recursos previstos en el artículo 103 de la Ley 1530 de 2012 destinados a la vigilancia y control fiscal ejercido por la CGR (apropiación resultante del literal d. del artículo 77 de la Ley 1530 de 2012), sino además las reglas particulares para la bianualidad (disposiciones generales del artículo 81 ibídem.” De conformidad con lo anterior, advirtió que la ley adoptada apropia los recursos necesarios y define las reglas para su ejecución, de manera que la planta temporal prevista en la norma que se cuestiona responde y hace viable el ejercicio de las funciones de la Contraloría General de la República, procurando así el cumplimiento de los objetivos y fines del Sistema General de Regalías previstos en el artículo 2 de la Ley 1530 de 2012.

46. La Procuraduría General de la Nación destacó que un recuento del trámite legislativo muestra que los fines buscados por el legislador al expedir la Ley 1942 de 2018, guardan conexidad con el artículo 38 demandado, pues la creación de una planta temporal de la Contraloría General de la República se justifica en la necesidad de “fortalecer la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías”, y se restringe a la correspondiente vigencia (del 1 enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020). Agregó que el alcance y la finalidad de la disposición acusada fue objeto de debate, de modo que tanto la iniciativa como las proposiciones presentadas se sometieron a votación, conforme a las reglas que garantizan el principio democrático.

47. Adicionalmente, la Procuraduría sugiere que, aunque no existen razones para declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada, convendría estudiar los efectos que generaría

su expulsión del mundo jurídico, pues el artículo 38 bajo estudio se ocupa de viabilizar la función de la Contraloría en la vigilancia y control fiscales sobre los recursos del Sistema General de Regalías. “Esta relación directa entre la vigencia del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 y el control efectivo de los recursos del SGR es precisamente un factor que ilustra la discutida conexidad normativa.” Concluyó, entonces, que la norma no desconoce el principio de unidad de materia.

48. De otra parte, en lo que tiene que ver con el cargo de infracción a los principios de consecutividad y de publicidad en el proceso legislativo, la Vista Fiscal comenzó por advertir que la controversia planteada es un vicio de forma sobre el cual no ha operado la caducidad,³¹ comoquiera que la Ley 1942 de 2018 fue publicada el 27 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial 50.819; y la acción se interpuso el 2 de abril de 2019, esto es, dentro del término establecido para el efecto.

49. A continuación, aclaró que la demanda se refiere únicamente al examen del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 y no a todas sus disposiciones, de manera que el análisis debe limitarse a los debates constitucionales y no a los cuestionamientos sobre la conveniencia de la medida. El Procurador General de la Nación sostuvo que “[e]n efecto, la Cámara de Representantes votó positivamente la proposición de acoger el texto aprobado en segundo debate en sesión plenaria del Senado de la República, sin que se evidencie el conocimiento previo del mismo³², pero sin disgregar los artículos sobre los cuales recaía esta votación. El trámite así descrito obligaría a efectuar un análisis integral de la Ley 1942 de 2018 que superaría el alcance de la demanda formulada, razón por la cual la Procuraduría solicitara a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, en relación con los cargos formulados que se sustentan en la transgresión de los principios de consecutividad y publicidad formulados contra el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018.”

50. Finalmente, señaló que si se decide estudiar el cargo propuesto, debe tenerse en cuenta que del análisis de los textos correspondientes en cada etapa del trámite legislativo y que

derivaron en la aprobación del artículo 38, puede concluirse que el contenido objeto de debate y la votación en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 5 de diciembre de 2018 coincide con el de la ley sancionada. Agregó que, conforme a las pruebas que obran en el proceso,³³ no se demostró que la plenaria de la Cámara desconociera el objeto del debate ni que hubiese adoptado un texto diferente al sometido a su discusión. El artículo bajo examen fue puesto a consideración de la respectiva célula legislativa y se dio la oportunidad a los congresistas para intervenir y adoptar la decisión correspondiente.

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Competencia de la Corte

51. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la expresión acusada hace parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1942 de 2018.

2. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de decisión

52. La Corte estudia la demanda presentada por un grupo de ciudadanos contra el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, por considerar que lesiona los artículos 150.10, 157, 158, 169 y 360 de la Constitución Política; en particular, por desconocer los principios de publicidad, consecutividad y unidad de materia, así como por no tener en cuenta la necesidad de contar con una asignación presupuestal para la creación de una planta de personal temporal en la Contraloría General de la República. Por lo anterior, solicitaron que se declare su inexequibilidad (fundamentos jurídicos Nos. 5 a 25).

53. La Contraloría General de la República³⁴ y el Ministerio Público consideraron que algunos de los cargos³⁵ o todos ellos no son aptos para generar un pronunciamiento de fondo, por lo que solicitaron que la Corte Constitucional se declare inhibida. En subsidio, se manifestaron a favor de la constitucionalidad de que la ley de presupuesto bianual de regalías establezca entre una de sus disposiciones generales la creación de una planta de personal temporal en la Contraloría General de la República, para el control y vigilancia fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías. Lo anterior, en razón a que (i) el trámite legislativo satisfizo todos los requerimientos constitucionales, en especial el de publicidad y la regla de los cuatro debates, y (ii) tiene una conexión indudable con el objeto de la ley, teniendo en cuenta los mandatos previstos en la Ley 1530 de 2012, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.”

54. Por su parte, la Red de Veedurías de Colombia acompañó las pretensiones de la demanda. Para el efecto, la interviniente se refirió a los antecedentes de la creación de una planta temporal de cargos en la Contraloría General de la República con posterioridad al Acto Legislativo 05 de 2011, con miras a evidenciar las falencias técnicas que tiene aquella contenida en el artículo 38 demandado. Igualmente afirmó que la disposición demandada está afectada por los defectos justificados por los demandantes.

55. En el marco antes referido, la Sala deberá analizar como cuestión previa si alguno (s) de los cargos de la demanda es apto para efectuar un pronunciamiento de fondo, en atención principalmente a las razones que en tal sentido plantearon quienes participaron oportunamente en este trámite de constitucionalidad. A continuación, y solo en el caso de concluir que existe, por lo menos, un cargo con la aptitud suficiente para generar una decisión de fondo de esta Corporación, la Corte deberá determinar si, al amparo del reparo formulado por los accionantes, el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, que creó una planta global de duración temporal en la Contraloría General de la República para fortalecer la vigilancia y control fiscales del Sistema General de Regalías, se ajusta al ordenamiento superior.

3. Cuestión previa – aptitud de la demanda

3.1. Requisitos de aptitud de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad – Reiteración de jurisprudencia³⁶

56. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia,³⁷ y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República.³⁸ El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el ejercicio del derecho, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

57. Bajo tal premisa, y partiendo del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el promotor del respectivo escrito de acusación debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.³⁹ El promotor de la acción, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (artículos 241 de la Constitución y 2 del Decreto 2067 de 1991).

58. En relación con el tercero de los anteriores requisitos, la exigencia se traduce en que la acusación presentada se apoye en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.⁴⁰

59. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el proceso judicial con el objetivo de establecer si lo acusado “se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido”;⁴¹ de lo contrario, al juez constitucional le será imposible “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución”⁴² y, en tales circunstancias, no habrá lugar a darle curso al proceso o habiéndolo adelantado, culminará con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión dado que es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus magistrados, en quien recae la competencia de proferir un fallo, determinando, previa deliberación, si la demanda es apta o no.⁴³

3.2. La demanda presentada es apta para generar un pronunciamiento de fondo

60. Siguiendo los criterios que esta Corporación ha desarrollado ampliamente sobre el tema (fundamentos jurídicos 56 a 59), la Sala Plena estima que los cuatro cargos por presunto

desconocimiento de los principios de (i) consecutividad y (ii) publicidad, cuyo referente constitucional deriva del artículo 157 de la Constitución, de (iii) unidad de materia, previsto en los artículos 158 y 169 superiores y, el cargo por (iv) “creación de planta global temporal para la vigilancia sin cargo presupuestal” son aptos para provocar una decisión de mérito.

A continuación, se exponen las razones que justifican estas conclusiones.

61. En concepto de la Sala, los cuatro cargos de la demanda presentada por el ciudadano Jorge Enrique Robledo Castillo y otros, parten de una comprensión en principio adecuada de la disposición acusada, por lo cual se respeta el requisito de certeza. Esto es, a partir del enunciado o texto utilizado por el Legislador para formular el artículo 38 de la Ley 1942 de 2012, los promotores de la acción interpretaron que a través del mismo se creó una planta global de duración temporal en la Contraloría General de la República, para fortalecer la vigilancia y control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías. En esta línea, la demanda recae efectivamente sobre un contenido que se deduce del artículo 38 mencionado y que, por lo tanto, pertenece al sistema jurídico.

62. En relación con los cargos de procedimiento legislativo invocados contra el artículo 38 demandado, por el quebrantamiento de los principios de consecutividad y publicidad, se concluye que fueron presentados dentro de la oportunidad constitucional prevista en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución,⁴⁴ dado que la demanda se presentó el 2 de abril de 2019 y la Ley 1942 de 2018 se publicó en el Diario Oficial No. 50.819 de 27 de diciembre de 2018, esto es, la acción se presentó antes de vencido el término de un año desde la publicación. Por fuera de este término ya no puede invocarse su presunta infracción.

63. El cargo por desconocimiento del principio de consecutividad satisface los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Analizado el escrito allegado por los accionantes se evidencia la existencia de un cargo que con claridad se extrae de sus consideraciones, relacionado con la inexistencia de debate en la Cámara de Representantes

sobre el artículo 38, porque lo que se votó por la Cámara fue el texto del proyecto de ley que el Senado aprobó en sesión simultánea, sin que se ilustrara a la Cámara qué era lo que este texto final del Senado había adoptado y qué no, por lo tanto, esta ausencia de conocimiento impidió, en su consideración, la realización del segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes.

64. Esta conclusión, no desconoce que en algunos apartados los promotores de la acción parecen sugerir la inexistencia de un “debate extenso”, con lo cual, se trataría de un reparo relacionado con la calidad del debate; sin embargo, al margen de esta ambigüedad, lo cierto es que de manera conclusiva se afirmó en la demanda que el punto central de la discusión consistía, como se sostuvo previamente, en que no hubo conocimiento sobre el proyecto aprobado por el Senado y que votó la Cámara favorablemente. En este sentido, en la demanda se destacó que la aprobación del texto del Senado habría sido adecuada si se hubiera debatido y discutido, lo que no pudo realizarse porque “a la Cámara no se le allegó el texto aprobado en el Senado y la decisión de aprobación del mismo, más que responder al conocimiento del contenido, respondió a una aprobación infundada de un contenido normativo desconocido y no debatido.”

65. Aunado a lo anterior la Sala destaca que la demanda, pese a que algunos la consideraron no apta, permitió que las manifestaciones de los intervinientes sobre el cargo de fondo atendieran a las circunstancias propuestas por los accionantes, lo que conduce a concluir que el escrito inicial trazó el camino preciso para que se adelantara este debate constitucional y, en consecuencia, el cargo es claro.

66. También se cumple con el requisito de especificidad, pues el esfuerzo argumentativo de los accionantes se cifró en advertir que el trámite legislativo seguido para la aprobación del artículo 38 de la Ley 1942 de 2012 se opone directamente al artículo 157 superior, en cuanto este último dispone que ningún proyecto será ley sin “haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate.” En su concepto, este defecto se habría configurado dado que, la

ausencia de conocimiento sobre lo que estaban discutiendo y, por lo tanto, votado, condujo a que la Cámara no deliberara.

67. Para el efecto, destacaron algunos momentos del trámite legislativo que, en su opinión, representaron un error, dado que el 5 de diciembre de 2018 la plenaria de la Cámara de Representantes votó un texto que solo fue sometido a su consideración ese día y en el mismo momento en el que estaban discutiendo otra ponencia, esto es, la que fue publicada el día anterior para ser estudiada. La ponencia votada finalmente por la Cámara, no obstante, fue la aprobada en sesión también del 5 de diciembre de 2018 por la plenaria del Senado, sin que esta última hubiera sido objeto de ilustración como para establecer qué era lo que estaban suscribiendo. En concreto respecto al artículo 38, advirtieron que dentro de la formulación de la propuesta de aprobar la ponencia del Senado, se afirmó que dicha célula legislativa había votado cosas que en la Cámara no, incluyendo “el artículo de los organismos de control”, por lo cual, para los accionantes, sobre el artículo 38 existían aspectos que debieron ser objeto de explicación con el objeto de determinar, se insiste, qué era lo que habían aprobado en el Senado, dado que la Contraloría de la República es un organismo de control, sin embargo, esto no ocurrió.

68. En los anteriores términos, el cargo por lesión del principio de consecutividad también cumple el requisito de pertinencia, dado que los argumentos invocados son de constitucionalidad, relacionados sin duda con el procedimiento legislativo. Ahora bien, en las intervenciones se afirmó que este cargo se fundó en apreciaciones subjetivas,⁴⁵ dado que partió de presunciones de lo que ocurrió al interior de una reunión que sostuvieron algunos representantes con miembros del Senado el día de la sesión plenaria en las dos cámaras -el 5 de diciembre de 2018-, en el marco de la cual, posiblemente, se habría hablado sobre la propuesta que se hizo a la Cámara de votar la ponencia aprobada por el Senado. Para la Sala este reparo no afecta la satisfacción del criterio que se viene analizando, dado que pone el énfasis en cuestiones accidentales. El que presuntamente se haya discutido o no la propuesta a la Cámara por algunos miembros del Congreso, no constituye el fundamento que subyace al reparo que realizaron los actores, pues, como se expuso previamente, el

problema relevante en este asunto es si la Cámara aprobó el artículo 38 con desconocimiento del principio de consecutividad, al decidir aprobar un texto normativo desconocido.

69. De otra parte, contrario a lo sostenido por la Procuraduría General de la Nación, no sería exigible al accionante que, con la finalidad de demandar una disposición en específico, realizara una comparación integral de la ley finalmente aprobada, frente a la ponencia inicial a la que había tenido acceso la Cámara de Representantes antes de su sesión en plenaria, pues la demanda no pretende que se declare la inexecutable integral de la Ley 1942 de 2018. Aunque los demandantes hicieron mención a que posiblemente todo el proyecto adolecería del mismo vicio, lo cierto es que su queja la concretaron frente al artículo 38 y que expusieron las razones por las cuales estimaron que, de la formulación de la proposición que votó la Cámara, existían dudas acerca de qué era lo que estaban sufragando en esta precisa disposición. Finalmente, tampoco era necesario e imprescindible que los accionantes realizaran una comparación entre el artículo 38 aprobado y su homólogo que estaba incluido en la ponencia que sí conocieron el día anterior a la sesión, dado que su reclamo, con independencia de una coincidencia, se funda en el hecho de que al votarse la propuesta de acoger la ponencia aprobada por el Senado no estaba claro el contenido del artículo 38.

70. En los anteriores términos, la Sala considera que se cumple con el requisito de suficiencia, pues los argumentos expuestos por los demandantes generan una mínima duda de inconstitucionalidad sobre el artículo 38, en un asunto en el que la garantía de las reglas del debate es trascendental para la formación de la voluntad de las mayorías y, también, para el respeto de las minorías en el Congreso.

71. El cargo por quebrantamiento del principio de publicidad es claro, específico, pertinente y suficiente. La exposición presentada por los promotores de la acción permite extraer con claridad que la objeción que se realiza tiene por objeto indicar que mientras la Cámara de Representantes estaba adelantando el segundo debate en sesión plenaria del día 5 de

diciembre de 2018, a partir de la ponencia publicada el día anterior, se propuso votar el texto que el mismo día 5 de diciembre de 2018 había acogido el Senado en sesión plenaria simultánea, texto que no fue conocido por los representantes, vulnerándose así el principio de publicidad. En concepto de los demandantes, esta actuación configuró una lesión del principio de publicidad, que deriva del artículo 157 de la Constitución, en tanto establece que un proyecto no puede ser ley si no ha “sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”, con lo cual, se concluye que el cargo es específico, dado que expone por qué el trámite legislativo adelantado para la aprobación del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 presuntamente desconoció una disposición constitucional.

72. En adición, los argumentos expuestos en la demanda no corresponden a suposiciones ni a reflexiones de conveniencia, sino que tuvieron por objeto demostrar cómo dentro del trámite legislativo surtido específicamente en la Cámara de Representantes se desconoció la regla constitucional por ellos invocada, dando cuenta de que la ponencia aprobada no fue aquella que se publicó para la realización de la sesión, sino una distinta que no fue objeto de ilustración alguna, concluyéndose que se satisface el requisito de pertinencia. Finalmente, dada la exposición propuesta, para la Sala se cumple con el criterio de suficiencia, pues, de manera similar a lo considerado en el fundamento jurídico No. 71, se genera una mínima duda de inconstitucionalidad que tiene por objeto el cumplimiento de las reglas del trámite para la validez de la formación de las leyes.

73. A la misma conclusión se llega respecto del cargo por quebrantamiento del principio de unidad de materia. En este sentido, encuentra la Sala que la demanda dio cuenta de las razones por las cuales se estimó que no se satisfizo este mandato, acudiendo para el efecto a varios de los criterios utilizados por la Corte para exámenes de constitucionalidad similares. Los accionantes intentaron fijar la línea estructural de la ley de presupuesto del Sistema General de Regalías, así como el contenido normativo del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, para concluir la inexistencia de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática entre ellas, desarrollo que tuvo por objeto, en consecuencia, satisfacer los criterios de claridad y especificidad, evidenciando de qué manera el artículo 38 se oponía a los artículos 158 y 169

de la Constitución Política.

74. En concreto, respecto de la relación temática, los accionantes partieron de la existencia de tres tipos de disposiciones en las leyes de presupuesto del Sistema General de Regalías, estableciendo por qué, en su concepto, la disposición demandada no pertenece a ningún grupo. En cuanto a la conexidad causal, los accionantes recurrieron a la historia del trámite legislativo, evidenciando que, en su opinión, no fue clara la razón por la cual se aprobó la creación de una planta temporal de cargos, si fue por deficiencia de la existente previamente para los mismos efectos en la Contraloría o por una presunta inflexibilidad, por lo cual no era dable determinar si los motivos de la expedición de la ley de regalías coincidían con los del artículo 38.

75. Al analizar este mismo criterio los demandantes dieron cuenta de la práctica legislativa previa, que indicaría que el Congreso usualmente prorrogaba la anterior planta de personal, pero no la creaba y, además, sugirieron en algunos apartados que la prórroga de la planta era lo que exigía la conexidad causal, por lo cual, intervinientes como la Contraloría General de la República, indicaron que el cargo no era apto. En relación con este reparo, la Sala advierte que el argumento sobre la práctica legislativa fue contextual y que en el mismo no se sustenta el cargo, pues, como se afirmó previamente, el alegato de la conexidad causal se funda en la posibilidad de determinar si el Congreso de la República dio cuenta o no de las razones para crear una planta en el artículo 38 y, a partir de esta verificación, si esas razones eran coincidentes con las de la disposición mencionada.

76. En relación con la conexidad teleológica y sistemática, los demandantes recurrieron a los antecedentes normativos sobre la creación de la planta temporal de cargos en la Contraloría General de la República para el control y vigilancia fiscales de los recursos de las regalías para afirmar que, en otras ocasiones, la disposición se incluía en normatividades que sí se habían expedido con tal objeto, lo que no ocurría aquí dado que “no existe una relación estrecha entre una ley de definición presupuestas (sic) y de asignación de los recursos

disponibles en el SGR con la creación de la planta de carácter temporal en uno de los órganos de control. Situación distinta sería si se hubiera creado una asignación del presupuesto del SGR para la CGR y, en consecuencia, se hubiese indicado que dichos recursos serían reglamentados por una norma posterior. Por lo anterior, en concepto de la Sala, aunque las referencias al trámite legislativo y a la forma en la que se había creado la planta temporal no constituyen argumentos de constitucionalidad en sentido estricto, un entendimiento adecuado del escrito evidencia que tales referencias constituyeron soportes a la tesis constitucional y suficientemente justificada de los actores sobre por qué una norma sobre la creación de una planta es ajena a una ley de presupuesto.

78. En relación con el cargo por “creación de la planta global temporal sin cargo presupuestal” los actores señalan que dicha planta a que se refiere la norma acusada carece por completo de asignaciones presupuestales para su funcionamiento, vulnerando así el artículo 360 de la Constitución Política. En efecto, señalan que la asignación presupuestal inicialmente prevista para la planta creada mediante el Decreto 1539 de 2012, “no está destinada legalmente para ser asignada a la planta global temporal que crea el artículo 38 de la ley 1942 de 2018. Es decir, que la planta global temporal creada en la ley bianual de regalías 2019-2020 carece de asignación presupuestal. El párrafo segundo del artículo 152 de la Ley 1530 de 2012 sólo autorizó asignaciones presupuestales para ejercer la vigilancia y el control fiscales sobre los recursos del SGR a los cargos creados por la norma que debía expedir el Presidente de la República en el marco de las facultades transitorias. Es precisamente dicha disposición la que desarrolla el mandato constitucional del artículo 360 superior.” Así mismo indican que “los recursos del artículo 103 de la Ley 1530 de 2012 se destinan a los gastos que se generan en virtud de la norma que expidió el Presidente de la República, es decir, del decreto 1539 de 2012, norma que no ha sido derogada. Cabe destacar que los contratos a los que se refiere el párrafo segundo del citado artículo son aquellos que formalizan la vinculación de la planta temporal bajo los criterios del decreto 909 de 2004. Por el contrario, el artículo 38 de la ley 1942 de 2018 NO cuenta con una asignación de los recursos para su funcionamiento. Aunado a ello, no existe disposición alguna en la ley 1530 de 2012 que asigne recursos a plantas temporales distintas a la creada por el

presidente de la República en el uso de sus facultades transitorias.” “En suma, -agregan-, no hay determinación legal de la asignación y distribución de los recursos del SGR, conforme a lo ordenado por el artículo 360 de la Constitución política, para financiar la planta global temporal del artículo 38 de la ley 1942, lo que demuestra que el artículo demandado viola de manera clara y expresa lo dispuesto en el citado ordenamiento constitucional.

Así las cosas, en consecuencia, el cargo no adolece de falta de especificidad.

79. Finalmente, y pese a que no se formuló un quinto cargo de inconstitucionalidad, se advierte que los demandantes expusieron unos argumentos adicionales para justificar su pretensión (fundamentos jurídicos Nos. 22 a 25), respecto de los cuales, sin embargo, no se exponen disposiciones constitucionales quebrantadas, por lo cual tales alegaciones no se tendrán en cuenta.

80. Por lo anteriormente expuesto, a continuación, la Sala Plena de la Corte abordará el análisis de mérito del asunto sometido a su consideración por los cargos tanto de procedimiento como material que se consideraron aptos.

4. La regulación del Sistema General de Regalías, la Ley Orgánica de su Presupuesto y las leyes bianuales de presupuesto de dicho Sistema⁴⁷

81. De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Acto Legislativo 05 de 2011,⁴⁸ que en ese año modificó el artículo 360 de la Constitución Política, “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.” Por mandato de esa misma norma constitucional, mediante una ley se determinan las condiciones para la

explotación de los recursos naturales no renovables⁴⁹ y, mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, se “determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Ese conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.”⁵⁰

82. A su vez, de conformidad con lo entonces establecido en el artículo 2 del citado Acto Legislativo 05 de 2011, modificatorio del artículo 361 de la Constitución Política, los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarían al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación; para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y, para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Tales ingresos se distribuirían así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirían en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trataba el inciso 2o del citado artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinaría un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional. Los citados Fondos fueron creados por el citado Acto Legislativo de 2011, para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.

83. A su turno, de los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinaría un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, funciones que serían cumplidas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a la que éste delegue. Este porcentaje se

descontaría en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en los términos anteriormente señalados.

84. La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas atrás señaladas y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerían anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refería el inciso 2o del citado artículo se destinarían al Fondo de Ahorro y Estabilización. Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrían como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. A su vez, los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarían a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional sería de treinta (30) años. Transcurrido este período, estos recursos se destinarían al Fondo de Desarrollo Regional. Finalmente, en caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedieran del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuiría entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que definiera la ley.

85. El Acto Legislativo 4 de 2017, adicionó los párrafos 4 y 5 permanentes y los párrafos 7 a 10 transitorios del artículo 361 de la Constitución Política. En los primeros se determinó que cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión y que durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo, estos

proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. A su vez, las entidades territoriales que, a la fecha de entrada en vigencia del citado Acto Legislativo, contaran con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasaran el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarían igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos anteriormente señalados. Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos debían ser destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas. Por su parte, mediante los artículos transitorios se determinó que durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo No. 4 de 2017, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas. Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos. Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1 del párrafo transitorio 7, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos a los que se refieren los incisos 1 y 2 del mismo párrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. A su vez, con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la

implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el parágrafo 8 transitorio determinó que el Gobierno nacional trasladaría el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

86. A su vez, el Artículo 1 del Acto Legislativo No. 05 de 2019, promulgado el 26 de diciembre, de nuevo modificó el artículo 361 de la Constitución Política, el cual determinó que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales, y los cuales se distribuirán de la siguiente manera: (i) 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema; (ii) 15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios; (iii) 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional; (iv) 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación; (v) 10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos

relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible; (vi) 2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción; (vii) 1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República; (viii) El remanente se destinará al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión. El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bianual de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, un 10% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas, y la lucha nacional contra la deforestación, un 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables, y el 45% restante se destinará para el ahorro de los departamentos, municipios y distritos.

87. Así mismo, en su párrafo determinó que “En ningún caso los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional se disminuirán, como lo dispone el porcentaje de inversión regional establecido en este artículo.”

88. Por su parte, en el Parágrafo 1 Transitorio, el Acto Legislativo No. 5 de 2019 determinó que el párrafo 4o del artículo 1 y los párrafos transitorios 7, 9 y 10 del artículo 2 adicionados al artículo 361 de la Constitución mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3o del párrafo 7o transitorio del

artículo 361 de la Constitución Política, modificado por dicho Acto Legislativo. Señaló que, en todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los recursos de que trata este párrafo transitorio 1, para cumplir con los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

89. De conformidad con lo dispuesto en el Párrafo 3 transitorio del Acto Legislativo 5 de 2019, el Gobierno Nacional deberá, por medio del Sistema General de Regalías, adelantar los recursos que sean necesarios para la Paz, definidos en el Acto Legislativo 4 de 2017 a los que hace referencia el párrafo transitorio 7 de este artículo, correspondientes al 7% de las regalías para el OCAD Paz, previstos para la vigencia del Acuerdo. Dichos recursos deberán ser invertidos exclusivamente en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o, en su momento, la Hoja de Ruta que los incorpore, durante los años 2020, 2021 y 2022. En el caso en que los recursos de la asignación Paz sean efectivamente menores a los proyectados en el momento de adelantar los recursos, el Sistema General de Regalías, garantizará el pago de las obligaciones con cargo a los recursos de ahorro para la estabilización de la inversión. Para el efecto y con cargo a los mismos recursos, las entidades que ejerzan administración del OCAD Paz correspondiente coordinarán la estrategia de estructuración de los proyectos.

90. Así mismo, el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2019, que modificó el artículo 361 de la Constitución Política, determinó que la “ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías.”

91. El Parágrafo 2 transitorio determinó que el Gobierno nacional radicaría a más tardar el 30 de marzo de 2020 el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías y hasta tanto se promulgara la ley, seguiría vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 5 de 2011 y 4 de 2017 y las normas que lo desarrollan. En desarrollo de esta disposición se expidió la Ley 2056 de 2020, la cual entrará en vigencia el 1 de enero de 2021, salvo algunos artículos que entraron en vigencia el 30 de septiembre de 2020, fecha en la cual se promulgó la citada Ley.

92. De esta manera, en forma profusa y concreta, la Constitución Política define claramente cuál es el origen y cuál es el destino de los recursos que componen el Sistema General de Regalías, los cuales no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, Sistema que es totalmente diferente del Sistema General de Participaciones.

93. Según el Parágrafo 1 del Artículo 361 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011, los recursos del Sistema General de Regalías no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. En tal virtud, dicha norma constitucional establece que tal Sistema General de Regalías tiene su propio Sistema Presupuestal que se rige por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2° del artículo 360 de la Constitución en los términos en que fue modificado por el citado Acto Legislativo y que, en todo caso, el Congreso de la República debe expedir bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

94. A su vez, el artículo 1 del Acto Legislativo 5, promulgado el 26 de diciembre de 2019, que modificó el artículo 361 de la Constitución Política, determinó que el Sistema General de Regalías tiene un Sistema Presupuestal propio, de iniciativa del Gobierno Nacional, que se rige por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, que el presupuesto es bianual y que no hace parte del Presupuesto General de la Nación.

95. Así, existe un Sistema Presupuestal del Presupuesto General de la Nación que se rige por los artículos 151 y 346 a 352 de la Constitución Política y que se complementa en las Leyes Orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compiladas en el Decreto 111 de 1996, por una parte y, por la otra, un Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías que se rige por los artículos 151, 360 y 361 de la Constitución Política, el cual se complementa con las normas orgánicas de la Ley 1530 de 2012, la cual será próximamente reemplazada por la Ley 2056 de 2020. En tal virtud, los recursos del Sistema General de Regalías no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, al tiempo que el presupuesto bianual del Sistema General de Regalías no hace parte del Presupuesto General de la Nación.

96. El párrafo 3 del artículo 361 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 5 de 2011, por su parte, creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las regalías, “cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno”, precisando que la ley mencionada en el inciso 2 del artículo 360 de la Constitución modificado por el artículo 1° del mismo Acto Legislativo 5 de 2011 deberá definir (i) su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías, entre ellas la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos, así como deberá definir, igualmente, (ii) el porcentaje anual de los recursos del Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, indicando que dicho porcentaje “se descontará en forma proporcional del total de ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.”

97. Para garantizar la operación del Sistema General de Regalías que empezó a regir a partir del 1 de enero de 2012, el párrafo 5 del citado Acto Legislativo habilitó al Gobierno nacional para expedir a más tardar el 31 de diciembre de 2011, decretos con fuerza de

ley.⁵¹ A su vez, para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el parágrafo 6 del citado Acto Legislativo facultó al Gobierno Nacional para expedir el Presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un Decreto con fuerza de ley.

98. La configuración normativa referida en el inciso 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011 se materializó en la Ley 1530 de 2012, “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías”, mediante la cual se determinó la fuente, distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías. En esa misma Ley, igualmente se determinó que las disposiciones del Título V,⁵² constituyen el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Precisamente por ello, el artículo 134 de dicha Ley estableció que los artículos 60 a 98 que integran este Título de la citada Ley, son normas orgánicas de presupuesto o, lo que es lo mismo, constituyen las normas orgánicas del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías.

99. Téngase presente que en desarrollo de lo previsto en el Acto Legislativo 5 de 2019, se expidió la Ley 2056 de 2020, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, la cual tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos, y regulaciones constituye ahora el Sistema General de Regalías. En esa misma Ley, igualmente se determinó que las disposiciones del Título VII, constituyen el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías a que se refiere el inciso 13 del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de

la Constitución Política. Precisamente por ello, el artículo 210 de dicha Ley estableció que los artículos 122 al 163, 167, 183, 189 y 205 de la misma, son normas orgánicas de presupuesto, o lo que es lo mismo, constituirán a partir de su vigencia, las normas orgánicas del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías.

100. En términos generales, para los efectos de este acápite, deben destacarse los siguientes mandatos y reglas orgánicas del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías contenidas en la citada Ley 1530 de 2012, que era la ley vigente al momento de expedirse la Ley 1942 de 2018 acusada parcialmente objeto de examen.⁵³

101. En primer lugar, determinó que el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se rige por los principios⁵⁴ de planificación regional; programación integral; plurianualidad, coordinación, continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia.⁵⁵

102. En virtud del principio de planificación regional, los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías deben guardar concordancia con los ejercicios de planeación regional, que a su vez deben buscar articular el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y los planes de vida de las comunidades indígenas y los de etnodesarrollo de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.⁵⁶

103. De conformidad con el principio de programación integral, los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías deben incorporar, en forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto de inversión, sin que los mismos correspondan a gastos corrientes, entendidos estos como gastos recurrentes que son de carácter permanente y posteriores a la terminación del proyecto.⁵⁷

104. Según el principio de plurianualidad, los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías deben propender porque este opere con un horizonte de mediano plazo, en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.⁵⁸

105. En desarrollo del principio de coordinación, la Nación y las entidades territoriales deben coordinar sus actuaciones con el fin de optimizar los recursos que integran el Sistema General de Regalías. Así, deben propender por la gestión integral de iniciativas de impacto regional, sin que, a través del Presupuesto General de la Nación, de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Entidades Territoriales se incluyan apropiaciones para el financiamiento de las mismas iniciativas, salvo que correspondan a mecanismos de cofinanciación.⁵⁹

106. En virtud del principio de continuidad, a través de los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se debe buscar la real ejecución de los proyectos, como consecuencia de lo cual los diferentes órganos del Sistema General de Regalías deben propender porque en forma prioritaria se dispongan de los recursos necesarios para que aquellos tengan cabal culminación.⁶⁰

107. Según el principio de desarrollo armónico de las regiones, el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías debe propender por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones, según los criterios definidos por la Constitución Política y la citada ley 1530 de 2012.⁶¹

108. Conforme a los principios de concurrencia y complementariedad, a través del Sistema

Presupuestal del Sistema General de Regalías se deben financiar iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales.⁶²

109. En virtud de los principios de publicidad y transparencia, se debe garantizar el acceso a la información del Sistema General de Regalías, con el fin de fortalecer la lucha contra la corrupción, en términos de eficiencia de la gestión pública de las entidades involucradas en el mismo, contribuyendo al proceso de generación de opinión pública y control social.⁶³

110. Finalmente, los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la citada Ley 1530 de 2012, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.⁶⁴

111. En segundo término, el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías está compuesto⁶⁵ por el Plan de Recursos, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías y el Presupuesto del Sistema General de Regalías.⁶⁶

112. El Plan de Recursos del Sistema General de Regalías es elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la información remitida por los órganos del Sistema, y es presentado como anexo al Proyecto de ley del Presupuesto del Sistema General de Regalías. Dicho Plan contiene una proyección de las fuentes de financiamiento del Sistema General de Regalías a diez años, discriminada por cada uno de los ingresos, según lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y sirve como insumo para la toma de decisiones del Sistema General de Regalías y la discusión de su presupuesto.⁶⁷

113. Todo proyecto de inversión que se presente para ser financiado con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías deberá estar debidamente viabilizado e inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías que administra el Departamento Nacional de Planeación, o en los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema que administran las entidades territoriales.⁶⁸

114. Por su parte, el Presupuesto del Sistema General de Regalías está compuesto por un Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías, un Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías, y unas disposiciones generales.⁶⁹

115. A su vez, el Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías contiene la estimación de los ingresos que se esperan recaudar durante una bianualidad como contraprestación económica a la explotación de los recursos naturales no renovables, y la proyección de otras fuentes de financiamiento del Sistema, incluida la disponibilidad inicial de recursos no ejecutados durante la bianualidad anterior. El Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías debe guardar consistencia con el Plan de recursos del Sistema General de Regalías.⁷⁰

116. El Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías contiene la totalidad de las autorizaciones de gasto para ser ejecutados durante una bianualidad. Dicho Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías debe estar integrado exclusivamente por el Presupuesto de los órganos encargados de la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, del funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y del funcionamiento del Sistema General de Regalías; el Presupuesto para las asignaciones a los Fondos y beneficiarios definidos por el artículo 361 de la Constitución Política y en la Ley 1530 de 2012; y el Presupuesto de las Entidades Territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones y los demás órganos que la ley defina.

117. En consecuencia, por mandato de las normas orgánicas del Sistema General de Regalías, en el presupuesto de gastos solo se podrán incluir autorizaciones de gasto que correspondan a:

a) Las normas contenidas en la Ley 1530 de 2012 que organizan los órganos, entidades y fondos que forman parte del Sistema General de Regalías;

b) Las destinadas a dar cumplimiento a los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías;

c) Las participaciones de las entidades receptoras de asignaciones directas de regalías y compensaciones;

d) Las destinadas a la vigilancia y control fiscales de acuerdo con lo previsto en la citada Ley 1530 de 2012; y,

e) Créditos judicialmente reconocidos.

118. De conformidad con lo anterior, los órganos a través de los cuales se adelanta la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, disponen de las apropiaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, cada uno de los órganos que integran el Sistema General de Regalías dispone de una sección presupuestal a través de la cual se incorporarán las apropiaciones para el ejercicio de las

funciones que este ejerza en el marco del Sistema, acorde con la asignación adelantada por la Constitución y la Ley 1530 de 2012. Igualmente, los órganos que integran este presupuesto y que a su vez hacen parte del Presupuesto General de la Nación, disponen de un sistema de registro y contabilización independiente de los recursos del Sistema General de Regalías que se rige por las disposiciones contenidas en la Ley 1530 de 2012. Corresponde al jefe del órgano respectivo o su delegado del nivel directivo, ordenar el gasto sobre las apropiaciones o autorizaciones de vigencias futuras en la respectiva sección presupuestal.

119. Por su parte, el Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías debe disponer de un capítulo a través del cual se incorporan los recursos de cada uno de los fondos y beneficiarios definidos en el artículo 361 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley 1530 de 2012. Cada uno de los fondos y beneficiarios dispone de un subcapítulo que a su vez define, cuando así corresponda, la distribución de cada uno de ellos por departamentos que se identifican a través de una sección presupuestal. Este capítulo cuenta con un anexo en el cual se detallan los proyectos susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 de la citada Ley 1530 de 2012, y las definiciones adelantadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o a quien este delegue, asignar los recursos en los términos del artículo 8° de la Ley 1530 de conformidad con la designación del ejecutor adelantada por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. De igual forma ordena la distribución de las asignaciones a los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación, de Ahorro y Estabilización y al ahorro pensional.

120. A través de las disposiciones generales del Presupuesto del Sistema General de Regalías se definen las normas tendientes a cumplir con los objetivos y fines del Sistema, estableciéndose reglas particulares para la bianualidad que el presupuesto cobija.

121. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía y según las definiciones adelantadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías, con fundamento en los demás componentes del Sistema y los principios presupuestales previstos en esta ley. Previo a su presentación al Congreso de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público debe someter a consideración de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías el proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías, la que debe rendir su concepto y formular las recomendaciones que considere convenientes.

122. Los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía deben presentar, cada dos años, durante el primer día hábil del mes de octubre, el Proyecto de ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías, de conformidad con las definiciones adelantadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. El respectivo Proyecto de ley debe contar de una exposición de motivos en la que se resalten los principales aspectos, objetivos y metas que se esperan cumplir con el Presupuesto que se presenta a consideración del Congreso de la República.

123. Una vez presentado el Proyecto de Presupuesto por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, las comisiones terceras y cuartas del Senado y Cámara de Representantes, antes del 15 de octubre, podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo debe presentar de nuevo al Congreso antes del 20 de octubre con las enmiendas correspondientes, cuando estas sean procedentes.

124. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se debe hacer antes del 5 de noviembre y las plenarias deben iniciar su discusión a partir del 14 de noviembre del año en que se presente. Toda deliberación en primer debate se debe hacer en sesión conjunta de las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, pero las decisiones se deben tomar en

votación de cada cámara por separado.

125. Las demás Comisiones Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes pueden presentar, en el proceso de deliberación para primer debate, informes para su análisis y decisiones. Una vez cerrado el primer debate, se designan los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate puede hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediatas.

126. Si el Congreso no aprueba el Presupuesto del Sistema General de Regalías antes de la media noche del 5 de diciembre del año respectivo, rige el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate. En este evento, el Gobierno Nacional debe expedir mediante Decreto el Presupuesto del Sistema General de Regalías. Lo anterior, opera también cuando la Corte Constitucional declare inexecutable la Ley aprobatoria del Presupuesto del Sistema General de Regalías.

127. El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso de la República en las materias relacionadas con el Presupuesto del Sistema General de Regalías es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, sólo el Ministro de Hacienda y Crédito Público puede aprobar a nombre del Gobierno la modificación al Presupuesto del Sistema General de Regalías. A su vez, el Congreso de la República puede formular modificaciones al Proyecto de ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías, las cuales, de ser pertinentes, requieren autorización por escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Los ajustes al anexo en el cual se detallan los proyectos de inversión para las asignaciones a los fondos y beneficiarios, a que hace referencia el artículo 79 de la Ley 1530 de 2012, sólo pueden adelantarse sobre proyectos de inversión viabilizados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías, previo aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

128. De conformidad con lo anterior, desde 2012 hasta la fecha, se han expedido las siguientes normas que contienen el presupuesto del Sistema General de Regalías:

* Ley 1606 de 2012, por la cual se decretó el Presupuesto bianual del Sistema General de Regalías para los años 2013-2014.

* Ley 1744 del 26 de diciembre de 2014, por la cual se decretó el Presupuesto bianual del Sistema General de Regalías para los años 2015-2016.

* Decreto 2190 del 28 de diciembre de 2016, por el cual Presidente de la República decretó el Presupuesto bianual del Sistema General de Regalías para los años 2017-2018.⁷¹

* Ley 1942 de 2018, por la cual se decretó el Presupuesto bianual del Sistema General de Regalías para los años 2019-2020.

129. En síntesis: (i) los Recursos del Sistema General de Regalías reciben un tratamiento presupuestal diferenciable del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones; (ii) su planificación, aunque tiene en cuenta el marco fiscal de mediano plazo, se concreta en leyes con vigencia bianual, cuya tramitación debe satisfacer una serie de requisitos previstos -para el momento en el que se expidió la Ley 1942 de 2018- en los artículos 60 a 98 de la Ley 1530 de 2012, que para tales efectos, según lo ordena el artículo 134 de esa misma ley, ostentan el carácter de normas orgánicas de presupuesto; (iii) el presupuesto está integrado por los ingresos, los gastos y las disposiciones generales; y, (iv) entre los gastos se pueden incluir autorizaciones destinadas a la vigilancia y control fiscales de acuerdo con lo previsto en la citada Ley 1530 de 2012.

5. Las funciones de vigilancia y control de los recursos del Sistema General de Regalías

130. De conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, vigente al momento de expedirse las Leyes 1530 de 2012 y 1942 de 2018, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, correspondía a la Contraloría General de la República, la cual incluía el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Actualmente, según la modificación introducida al artículo 267 de la Constitución por el Acto Legislativo 4 de 2019, la vigilancia y el control fiscal son funciones públicas que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos, la cual incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. Además, el artículo 361 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo 5 de 2019, prevé que de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destine el 0.5% para la Contraloría General de la República.

131. En concordancia con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, que pertenecía al conjunto de las reglas transitorias de dicha normatividad (Título IX), determinó que la vigilancia y control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías está a cargo de la Contraloría General de la República. Ahora, el artículo 182 de la Ley 2056 de 2020, reitera que, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías.

132. Así, la Contraloría General de la República tiene a su cargo ejercer las funciones de vigilancia y control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías de acuerdo con lo previsto en la citada Ley 1530 de 2012, pero no es un órgano del Sistema General de

Regalías, esto es, un órgano encargado de la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, del funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y del funcionamiento del Sistema General de Regalías.

6. La creación de los empleos en la Contraloría General de la República para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control de los recursos de origen público, entre ellos los del Sistema General de Regalías

133. El artículo 267 de la Constitución Política determina que la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.

134. Así, la Contraloría goza entonces de un régimen especial dispuesto por la Constitución, en el que prevalece la asignación de cargos por concurso público, pero se permite al legislador regular ciertos aspectos del sistema de carrera incluidas sus excepciones. En este sentido, la normatividad en esta materia ha fijado las funciones, la organización de la entidad, el organigrama y la clasificación y nomenclatura de los cargos, así como su naturaleza.

135. En tal virtud, es al legislador al que le corresponde determinar la estructura de la Contraloría General de la República y, con fundamento en ello, crear su planta de personal y en la misma, los cargos requeridos para su adecuado funcionamiento. Por tal razón, tal y como lo señaló esta Corte en la Sentencia C-527 de 1994,⁷² el legislador es el titular de la facultad suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República.

136. A su vez, en la Sentencia C-824 de 2013,⁷³ la Corte señaló que el marco normativo que

regula la estructura de la Contraloría se compone de diferentes leyes y decretos.

137. En efecto, en vigencia de la Constitución Política de 1991, mediante la Ley 106 de 1993 “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”, se expidió toda la regulación relativa a la organización administrativa, la estructura interna, el sistema de personal de la entidad, la clasificación, denominación y grado de los empleados y todo lo referente al sistema de carrera administrativa para la Contraloría.⁷⁴

138. Por su parte, con el fin de fortalecer las acciones en contra de la corrupción, el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, directamente creó dentro de la estructura de la Contraloría General de la República la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, las cuales estarían adscritas al Despacho del Contralor General y serían dirigidas por un Jefe de Unidad del mismo nivel de los jefes de las oficinas asesoras. En la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Ley 1474 de 2011 creó once (11) cargos de Contralor delegado intersectoriales, quienes desarrollan sus funciones con la finalidad de adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el adelantamiento de los procesos correspondientes e igualmente creó dentro de la planta global de la Contraloría General de la República dos cargos de director grado 03, cinco (5) cargos de profesional universitario grado 02 y tres (3) cargos asistenciales grado 04. Así mismo, determinó que el número de contralores provinciales a nivel nacional será de 75 y su distribución entre las gerencias departamentales y la distrital la efectuará el Contralor General de la República en atención al número de municipios, el monto de los recursos auditados y nivel de riesgo en las

entidades vigiladas. Esta norma fue revisada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-824 de 2013.⁷⁵

139. Ahora, si el legislador tiene competencia para determinar la estructura, planta de personal y cargos de la Contraloría General de la República, función que ejerce mediante leyes ordinarias, también puede conferir al Gobierno facultades extraordinarias para ello, en los términos que la Constitución Política lo establece.

140. En tal sentido, en una primera oportunidad, mediante la sentencia C-527 de 1994,⁷⁶ la Corte señaló que se oponía a la Constitución Política el artículo 3 de la Ley 73 de 1993, mediante el cual el Congreso de la República le atribuyó al Contralor General de la República la facultad para crear, fusionar y suprimir cargos en la Contraloría en los términos del artículo 56 de la Ley 42 de 1993.⁷⁷ Dijo entonces la Corte que “[e]l numeral 10 del artículo 150 de la Constitución admite el otorgamiento de facultades extraordinarias, pero éstas sólo se pueden dar al Presidente de la República, no al Contralor General”, luego de lo cual advirtió que era “inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del Presidente de la República y, a través de ley orgánica, a las entidades territoriales”, precisando “que por tratarse de la reestructuración de la Contraloría General -órgano autónomo del orden nacional-, mal podría delegarse tal función en entidades territoriales, por lo cual la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría sólo puede ejercerla el Congreso directamente o, excepcionalmente, mediante delegación al Presidente de la República a través de facultades extraordinarias y pro tempore”.

141. Con base en esta precisión, más adelante, mediante el numeral 6 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, se revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de esa entidad fiscalizadora, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que

debían observarse para el efecto; y, dictar las normas sobre la Carrera Administrativa Especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que fueran de competencia de la ley referentes a su régimen personal. En ejercicio de tales facultades extraordinarias se expidieron los Decretos Leyes 1144, 1145 y 1147 de 1999 sobre organización y funcionamiento, carrera administrativa y planta de personal de la Contraloría General de la República, respectivamente. Empero, declarado inexecutable el artículo 120 de la Ley 489 de 1998,⁷⁸ consecuentemente, fueron declarados inexecutable los decretos expedidos en ejercicio de tales facultades.⁷⁹

142. De nuevo, mediante el numeral 1° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000, fueron conferidas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que debían observarse para el efecto; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal. Estas facultades fueron declaradas executable mediante las Sentencias C-40180 y C-402 de 2000.⁸¹

143. En efecto, con la sentencia C-401 de 2001 la Corte señaló que no se oponían a los principios de autonomía administrativa e independencia consagrados en los artículos 113, 117, 267 y 279 de la Constitución Política, las normas que habilitaban al Presidente de la República para adoptar normas con fuerza de ley a fin de determinar la planta de personal de la Contraloría General de la República. Señaló la Corte que “[s]iendo claro que al legislador competen las mencionadas funciones de determinación de estructura, creación, fusión o supresión de empleos en los mencionados órganos de control, es pertinente señalar (...) que la jurisprudencia (...) ha afirmado la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Gobierno para que ejerza transitoriamente las funciones que a aquel competen, naturalmente dentro del marco y con observancia de los requisitos establecidos en el Artículo 150-10”. Según la Corte, “el argumento del demandante en el sentido de que

aceptar la posibilidad que el legislador ejerza la competencia de fijación de la estructura y de creación, fusión y supresión de empleos en los organismos de control y que la delegue en el Presidente de la República, conlleva violación de la autonomía constitucional de tales organismos, carece entonces de fundamento”. Estimó la Corte que las competencias del “legislador emanan de la propia Constitución y en nada afectan el cabal ejercicio del control, pues cuando el Presidente de la República ejerce funciones legislativas, por virtud de las facultades extraordinarias, asume el papel de legislador y no puede decirse que en esa función está sujeto a los órganos de control ya que en el ejercicio de la misma se sujeta al control del juez constitucional”. En suma, dijo, “si la determinación de la estructura de las plantas de personal y la creación, fusión y supresión de empleos son materias que conforme a la Constitución competen al legislador, bien puede éste mediante ley transferirlas temporalmente al Presidente de la República (Artículo 150-10) y por ello no se afecta la autonomía y la independencia constitucionales de los órganos de control, particularmente de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación”.

144. En similar sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-402 de 2001 al definir que el legislador sí puede conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para, entre otros asuntos, crear, suprimir o modificar empleos, y dictar normas sobre carrera administrativa especial y régimen de personal en la Contraloría General de la República. Dijo la Corte que “la Carta Política no dejó exclusivamente en cabeza del legislador la configuración de la autonomía de los entes de control (...) de manera que la regulación de esta materia puede ser desarrollada directamente por la ley o a través del ejercicio de facultades legislativas extraordinarias conferidas al Presidente de la República, con arreglo a los lineamientos materiales y temporales que contempla el canon 150-10 Fundamental”, al tiempo que señaló que no existiendo en la Ley Fundamental norma alguna que prohíba al Congreso delegar en el Presidente de la República la modificación, entre otras, de la estructura administrativa de la Contraloría General de la República, “es perfectamente viable que el legislador, en cumplimiento de las exigencias consagradas en el canon 150-10 Superior, disponga autorizar al Gobierno para que de manera extraordinaria legisle en estas materias” y concluyó que “las facultades conferidas en las disposiciones censuradas, corresponden al ejercicio de competencias ordinarias del legislador (art. 150 de la C.P.) ya que su regulación no ha sido deferida a las leyes orgánicas o a las estatutarias, según se

desprende de lo prescrito en los artículos 151 y 152 de la Constitución Política. En consecuencia, bien podían ser objeto de delegación excepcional en el Ejecutivo”.

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

146. Con fundamento en tales facultades se expidieron los Decretos Leyes 267, 268, 269 y 271 de 2000. Mediante el Decreto Ley 267 de 2000 se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se estableció su estructura orgánica, se fijaron las funciones de sus dependencias y se dictaron otras disposiciones. Este Decreto fue revisado parcialmente por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-1550 de 2000,⁸² C-12783 y C-919 de 2002,⁸⁴ C-095 de 2003,⁸⁵ C-1176 de 2004,⁸⁶ C-599 de 2011,⁸⁷ C-508 de 2014⁸⁸ y C-103 de 2015.⁸⁹ A su vez, con el Decreto Ley 268 de 2000 se dictaron las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República. Este Decreto fue revisado parcialmente por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-1542 de 2000,⁹⁰ C-284 de 2011⁹¹, C-079 de 2012⁹² y C-502 de 2014.⁹³ Con el Decreto Ley 269 de 2000 se estableció la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República y se dictaron otras disposiciones, con lo cual se determinó, entre otros asuntos, la clasificación de los empleos de la entidad según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, de acuerdo con los niveles administrativos directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial. Finalmente, con el Decreto Ley 271 de 2000 se estableció la planta de personal de la Contraloría General de la República.

147. A su vez, también de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, el párrafo 1 del artículo 152 de la Ley 1530 de 2012,⁹⁴ revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término hasta de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la citada Ley, expidiera normas con fuerza de ley para crear los empleos en la Contraloría General de la República que fueran necesarios para fortalecer la labor de vigilancia y el control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías.⁹⁵ Para garantizar el adecuado ejercicio de tales funciones, el Parágrafo 2 de esa misma norma determinó que los gastos que se generaran en virtud de lo previsto en el párrafo anterior y de los contratos que se celebraran para el fortalecimiento institucional de la Contraloría General destinado a la correcta vigilancia y control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías, se financiarían exclusivamente con cargo a los recursos previstos en el artículo 103 de esa misma Ley, esto es, hasta del 1% de los recursos del Sistema General de Regalías destinados para el ejercicio de las actividades de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, porcentaje que se descontaría en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías. Ahora, el artículo 361 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 5 de 2019, prevé más precisamente que de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinará el 0.5% para la Contraloría General de la República.

148. En ejercicio de dichas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1539 de 2012, mediante el cual se crearon empleos de carácter temporal en la planta de personal de la Contraloría General de la República (i) previo estudio técnico con concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública y (ii) hasta el 31 de diciembre de 2014. En síntesis, los cargos creados correspondieron a: contralores auxiliares (3), contralores delegados intersectoriales (30), asesores (10), coordinadores (6), y del nivel profesional, técnico y asistencial (289). Además, se dispuso que la financiación de aquellos se realizaría con cargo a los recursos regulados en el artículo 103 de la Ley 1530 de 2012.

149. Recientemente, también, mediante el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019,⁹⁶ se revistió

de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podría desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que hubiera lugar. Este artículo fue declarado exequible, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-092-20.97 En esta Sentencia la Corte Constitucional señaló que, conforme a los anteriores precedentes, el Congreso de la República puede conferirle facultades extraordinarias al Presidente de la República para efectos de reformar las normas legales aplicables los organismos de control, entre ellos, la Contraloría General de la República.

150. En ejercicio de tales facultades, mediante el Decreto Ley 2037 de 2019, se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se creó la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad y mediante el Decreto Ley 2038 de 2019, también expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, se modificó la planta de empleos de la Contraloría General de la República.

151. En suma, todo lo relacionado con la estructura, organización y planta de empleos de la Contraloría General de la República es un asunto que le corresponde regular al legislador mediante la expedición de leyes ordinarias que desarrollen las normas previstas en el artículo 267 de la Constitución Política o, cuando se cumplan los presupuestos previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias con la expedición de decretos con fuerza de ley. Corolario de lo anterior, tales

temas no son objeto de regulación en leyes distintas como las leyes especiales expresamente previstas por el Constituyente para regular determinados temas en los términos que la misma Constitución establece, como sucede v.gr. con la ley del plan nacional de inversiones públicas y con leyes de presupuesto, que tienen prefigurado su contenido en los términos precisamente señalados en la Constitución (Artículos 339 a 341 y 346 a 351, respectivamente) o, por mandato suyo, en las leyes orgánicas del plan o del presupuesto, respectivamente (Artículos 151, 342, 352 y 361).

7. Las leyes de presupuesto no pueden crear entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica, crear plantas y empleos públicos, ni decretar ingresos o gastos. Tampoco, mediante ellas se pueden conferir facultades extraordinarias para ningún efecto.

152. Las Leyes anuales de Presupuesto que se expiden en los términos de los artículos 346 a 351 de la Constitución Política, tienen el contenido que ésta establece y, con sujeción a ella, el que señale la Ley Orgánica del Presupuesto que, a su vez, se expide en los términos de los artículos 151 y 352 de la Constitución, contenida en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.⁹⁸ Así, el contenido propio de la ley anual del presupuesto ha sido prefigurado por la propia Constitución Política.

153. De acuerdo con su Ley Orgánica, el Presupuesto General de la Nación, está conformado por: a) el presupuesto de rentas; b) el presupuesto de gastos; y, c) las disposiciones generales.

154. El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación;⁹⁹ de las contribuciones parafiscales¹⁰⁰ cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los fondos especiales,¹⁰¹ de los recursos de capital¹⁰² y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional¹⁰³ (Ley 225/95, art. 1).

155. El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, constituye no sólo un estimativo sino también una autorización, y él debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (C. Pol.: Art. 347 y Ley 5 de 1992: Art. 211). De conformidad con la ley orgánica (Ley 179/94: art. 16) el presupuesto de gastos está compuesto por: a) los gastos de funcionamiento; b) del servicio de la deuda pública; y, c) de los gastos de inversión. Además, y en virtud del principio presupuestal de especialización, se establece que cada uno de estos gastos deberá presentarse clasificado en diferentes secciones que corresponden a: la Rama Legislativa, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral. La Rama Ejecutiva tiene una sección por cada ministerio, departamento administrativo, establecimiento público y la Policía Nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 350 de la Constitución, en el presupuesto de gastos también debe incluirse un componente denominado “gasto público social”, el que está integrado por las partidas de esta naturaleza, de acuerdo con la definición que establece la ley orgánica. Finalmente, como por mandato constitucional la ley de presupuesto es adjetiva, no se pueden incluir partidas en el presupuesto que no obedezcan a un fundamento constitucional. En tal virtud, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución, en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, por lo que, a su vez, en la ley orgánica se establece que en el Presupuesto de Gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan: a créditos judicialmente reconocidos; a gastos decretados conforme a la ley; las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución, que fueren aprobadas por el Congreso de la República; y, a las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía

Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública. Así, ningún gasto público podrá hacerse sin haberse decretado por el Congreso y tampoco podrá transferirse crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto.

156. Las disposiciones generales, según la ley orgánica, son aquellas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89: art. 7-c).

157. Todo lo anterior significa que el contenido de una ley de presupuesto, prefijado por la Constitución Política y la Ley Orgánica respectiva, se refiere exclusivamente a: (i) fijar los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación según el detalle del presupuesto de rentas y recursos de capital previsto para cada año, esto es, para cada vigencia fiscal que va desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre; (ii) apropiar el valor requerido para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal de cada año según el detalle que en la misma se contempla; en tal caso, las apropiaciones que se incluyen en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades destinatarios del sistema presupuestal y expiran el 31 de diciembre de cada año, razón por la cual, la ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, debe tener un componente denominado gasto público social que agrupa las partidas de tal naturaleza, según la definición hecha por la ley orgánica de presupuesto, y, no puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, puesto que no puede aceptarse que la ley que ordena un gasto sea precisamente la misma ley de Presupuesto; finalmente, la ley anual de presupuesto debe (iii) adoptar las disposiciones generales complementarias de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación (contenida en las Leyes 38 de 1989, 179 de

1994, 225 de 1995, 819 de 2003, 1473 de 2011 y demás normas de carácter orgánico), que deben aplicarse en armonía con ésta para la ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal. Estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto.

159. Muy poco tiempo después, la Corte señaló que las disposiciones de la ley anual del presupuesto sí tienen un contenido normativo suficiente, como instrumento de regulación especial con finalidades de política económica y social.¹⁰⁷

160. Así mismo, bajo esta misma perspectiva, esta Corte precisó que,

“... la materia propia de una ley anual de presupuesto es la fijación o modificación de las partidas de ingresos y de gastos y en ella quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos.

“Desde esta perspectiva, las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto ‘... regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan’. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.

“Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución

del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

“En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias. ...”¹⁰⁸

161. De acuerdo con tales presupuestos normativos de carácter constitucional y orgánico y, en algunos casos, según las anteriores precisiones jurisprudenciales, entre 1993 y 2000, se expidieron las siguientes leyes anuales de presupuesto: Ley 21 de 1992 (noviembre 8)¹⁰⁹, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1993; Ley 88 de 1993 (noviembre 30),¹¹⁰ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia Fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994; Ley 168 de 1994 (noviembre 29),¹¹¹ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1995; Ley 224 de 1995 (diciembre 20),¹¹² por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 12 de enero al 31 de diciembre de 1996; Ley 331 de 1996 (diciembre 18),¹¹³ por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1997; Ley 413 de 1997 (noviembre 19),¹¹⁴ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998; Ley 482 de 1998 (noviembre 15),¹¹⁵ por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1999; Ley 547 de 1999 (diciembre 23),¹¹⁶ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre del 2000; Ley 628 de 2000 (diciembre 27),¹¹⁷ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2001.

162. Posteriormente, teniendo en cuenta tanto el principio de reserva de ley en materia de ingreso y gastos público (C. Pol., art. 345), como a la finalidad que en tales asuntos corresponde a la política económica y fiscal contenida en los planes y programas de desarrollo económico que debe reflejarse en los presupuestos públicos, se ha admitido que su contenido normativo permite y prohíbe determinados cursos de acción a las autoridades.¹¹⁸ Bajo la anterior perspectiva y en relación con el bloque de disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, por ejemplo, en la Sentencia C-177 de 2002¹¹⁹ se afirmó que “revisten también un contenido normativo”, el cual, no obstante, debe “circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. En este sentido se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario.”

163. Así, de acuerdo con tales presupuestos normativos de carácter constitucional y orgánico, con el alcance definido por la jurisprudencia constitucional, entre 2001 y 2020, se han expedido las siguientes leyes anuales de presupuesto: Ley 714 de 2001 (diciembre 20),¹²⁰ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2002; Ley 780 de 2002 (diciembre 18),¹²¹ por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2003; Ley 848 de 2003 (noviembre 12),¹²² por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004; Ley 921 de 2004 (diciembre 23),¹²³ Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2005; Ley 998 de 2005 (1o. de diciembre),¹²⁴ por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006; Ley 1110 de 2006 (diciembre

27),125 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2007; Ley 1169 de 2007 (diciembre 5),126 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2008; Ley 1260 de 2008 (diciembre 23),127 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2009; Ley 1365 de 2009 (diciembre 21),128 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2010; Ley 1420 de 2010, (diciembre 13),129 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011; Ley 1485 de 2011 (diciembre 14),130 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2012; Ley 1593 de 2012 (diciembre 10),131 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2013; Ley 1687 de 2013 (diciembre 11),132 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014; Ley 1737 de 2014 (diciembre 2),133 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015; Ley 1769 de 2015 (noviembre 24),134 por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2016; Ley 1815 de 2016 (diciembre 7),135 por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017; Ley 1873 de 2017 (diciembre 20),136 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018;

Ley 1940 de 2018 (noviembre 26),137 por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019; Ley 2008 de 2019 (diciembre 27),138 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020; y, Ley 2063 de 2020 (noviembre 28),139 por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la

vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

164. Empero, en algunos casos, en una y otra época, con desconocimiento de las reglas contenidas en los artículos 345, 347 y 352 constitucionales y en las respectivas leyes orgánicas del presupuesto, así como en las precisiones jurisprudenciales citadas, en tales leyes anuales de presupuesto se incluyeron normas que dispusieron la creación de fondos cuenta, v.gr. como el Fondo de Seguridad del Congreso de la República; que dispusieron de los recursos de los fondos de cofinanciación o que ordenaron efectuar traslados presupuestales entre ellos; que dispusieron abrir juicios fiscales de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo; que dispusieron modificar o prorrogar la vigencia o la derogatoria de normas ordinarias; que crearon cargos; que fijaron requisitos para proveer empleos vacantes; que prohibieron pactar prestaciones sociales en los contratos de prestación de servicios, incluidos los de las Unidades de Trabajo Legislativo de Senadores y Representantes; que prohibió a las Juntas o Consejos Directivos y Consejos Superiores de las Entidades Descentralizadas del orden Nacional cualquiera que fuera su naturaleza y los entes autónomos, expedir acuerdos o resoluciones que incrementaran salarios, primas, bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, créditos o prestaciones sociales, ni con órdenes de trabajo autorizar la ampliación en forma parcial o total de los costos de las plantas y nóminas de personal; las que dispusieron que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones, los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrían los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado; las que dispusieron que las sentencias, conciliaciones y cesantías parciales serían incorporadas al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos; las que ordenaron financiar proyectos de construcción y adquisición de infraestructura, mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica; las que modificaron las leyes orgánicas de presupuesto u ordenaron elaborar el presupuesto en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales; la que fijó el término para realizar el pago que reconociera el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados y ordenó reconocer a título de mora el pago de intereses legales; las que ordenaron superar el límite temporal de anualidad al cual deben regirse las disposiciones instrumentales de las leyes

anuales de presupuesto, pues sus efectos deben limitarse a la vigencia fiscal de cada presupuesto; en fin, las que ordenaron ingresos o decretaron gastos o los destinaron a fines no previstos en la ley de apropiaciones, materias de las que solo pueden ocuparse las leyes preexistentes tales como la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley del Plan Nacional de Inversiones o las leyes ordinarias sobre organización estatal o las que decreten ingresos u ordenan gastos y, en tales casos, la Corte Constitucional las declaró inexecutable y, por lo tanto, fueron expulsadas del ordenamiento jurídico.¹⁴⁰

165. En otros eventos, en tales leyes se incluyeron normas sobre materias completamente ajenas al contenido propio de una ley de presupuesto, v.gr. disponer que las entidades que en desarrollo de sus labores misionales requieran adelantar actividades relacionadas con la elaboración de levantamientos topográfico, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación predial, clasificación de campo, estudios detallados de suelos, diagnósticos prediales y de tenencia de la tierra, cartografía básica y generación de ortofotos como insumo para las actividades anteriormente enunciadas, se realizarían a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su condición de autoridad catastral y ente rector en materia de geografía, cartografía y agrológica, o la que dispuso que todo el territorio del Departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedaría bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare, por lo cual, fueron declaradas inexecutable por la Corte por violar los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.¹⁴¹

166. Así, entonces, se precisa que a través de una ley anual de presupuesto no se pueden decretar tributos, ingresos, gastos e inversiones públicas, crear fondos cuentas, así como tampoco se puede crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica ni determinar su planta o crear empleos públicos.

168. Contrariando lo último anteriormente expuesto, por ejemplo, en vigencia tanto de la Ley 1530 de 2012, como del Decreto ley 1539 de 2012, el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, que efectuó modificaciones al Presupuesto General de la Nación,¹⁴² revistió de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para (i) modificar la planta temporal “de las Regalías de la Contraloría”, (ii) incorporar a la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y, (iii) unificar la planta de regalías con la planta ordinaria.¹⁴³

169. Por tal razón, esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-386 de 2014¹⁴⁴ por violación, entre otros, del principio de unidad de materia, por cuanto, advirtió la Corte que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar una planta de personal no tenía relación temática con los movimientos presupuestales de los que se ocupó la Ley 1606 de 2012, no compartían idéntica finalidad, no existía relación causal,¹⁴⁵ y el artículo demandado perseguía una finalidad clara y definida, sin relación con las demás disposiciones de la Ley, por lo cual descartó una relación razonable de sistematicidad.

170. Por su parte, las Leyes bianuales de Presupuesto de Regalías, que se expiden en los términos de los artículos 151, 360 y 361 de la Constitución Política tienen igualmente el contenido prefigurado que la misma Constitución Política establece en esas disposiciones y, con sujeción a ellas, el que señala la Ley Orgánica del Presupuesto del Sistema General de Regalías que, a su vez, se expide en los términos de los artículos 151 y 361 de la Constitución, como atrás ya se señaló ampliamente en esta providencia.

171. Así, entonces, en concordancia con lo anteriormente expuesto para el sistema presupuestal ordinario y conforme a las reglas constitucionales y orgánicas especiales del régimen presupuestal del Sistema General de regalías, a través de ellas tampoco se pueden crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica y determinar su planta de empleos. Complementariamente, si el legislador no tiene

competencia para dictar este tipo de normas en una ley bianual de presupuesto, tampoco a través de ellas puede conferir, revestir o diputar facultades -que no tiene- al Presidente de la República para los mismos efectos.

8. La creación inconstitucional de cargos en las leyes de presupuesto

172. Mediante la Ley 1606 de 2012, el Congreso de la República decretó el presupuesto bianual del Sistema General de Regalías para los años 2013-2014,¹⁴⁶ y en el artículo 33 determinó que los empleos temporales de las plantas de personal en los órganos del Sistema, según el artículo 3, serían de libre nombramiento y remoción.

173. A su vez, el presupuesto bianual del Sistema General de Regalías para los años 2015-2016 se decretó mediante la Ley 1744 del 26 de diciembre de 2014 y en ella se dispuso en el artículo 39 (i) la prórroga de los empleos temporales previstos en el Decreto ley 1539 de 2012 y (ii) la regla según la cual “Los empleos temporales de la planta de personal requerida para el cumplimiento de las funciones de la Contraloría General de la República, son de libre nombramiento y remoción, independientemente del nivel y dependencia a los cuales pertenezcan. Por tanto, no se sujetarán a las disposiciones previstas en la ley 909 de 2004.” Los enunciados destacados se declararon inexecutable a mediante la Sentencia C-618 de 2015¹⁴⁷, decisión que se fundó en la garantía del principio del mérito. Al respecto, se destacan los siguientes supuestos: (i) aunque el empleo temporal constituye una categoría especial, diferente a la del régimen de carrera administrativa¹⁴⁸ y a la de libre nombramiento y remoción, (ii) el acceso, la permanencia y retiro del empleo temporal debe sujetarse al principio del mérito.¹⁴⁹ Agregó que, (iii) de conformidad con lo establecido en el mismo enunciado normativo analizado, la regulación sobre el empleo temporal está prevista en la Ley 909 de 2004,¹⁵⁰ que es aplicable de manera supletoria al régimen de carrera especial de la Contraloría de la República,¹⁵¹ por lo cual estos empleos temporales estaría sujetos a dicha normativa.

174. Mediante el Decreto 2190 del 28 de diciembre de 2016 el Presidente de la República decretó el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2017-2018,¹⁵² y en el artículo 42 determinó la prórroga de la planta de personal prevista en el Decreto ley 1539 de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018. Agregó que (i) el Contralor de la República realizaría los ajustes necesarios en atención a los montos apropiados, para lo cual podría reducir, suprimir o refundir empleos, y que (ii) si era necesario durante la ejecución del presupuesto realizar ajustes, el Contralor de la República podía revisar la estructura de la planta, igualmente para reducir, suprimir o refundir empleos, con el objeto de “ajustarla a las nuevas disponibilidades presupuestales.”

175. Finalmente, para el período 2019-2020 el presupuesto bianual del Sistema General de Regalías se adoptó mediante la Ley 1942 de 2018, parcialmente demandada, la cual creó en el artículo 38 una planta temporal de cargos en la Contraloría General de la República para efectos de ejercer control y vigilancia sobre los recursos de las regalías. Esta planta fue prorrogada, por dos años más correspondientes a la siguiente bianualidad 2021-2022, por el párrafo segundo del artículo 183 de la Ley 2056 de 2020.¹⁵³

176. Hasta aquí puede concluirse que: (i) en el Acto Legislativo 05 de 2011 se determinó que el Congreso de la República debía dictar la normativa integral para regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías. En ejercicio de dicha competencia, el Congreso previó en el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, la necesidad de crear cargos -sin especificar su naturaleza- en la Contraloría General de la República para fortalecer el control y vigilancia sobre las regalías, delegando excepcional y transitoriamente la expedición de tal acto normativo en el Presidente de la República para lo cual lo revistió de precisas facultades extraordinarias;¹⁵⁴ (ii) en ejercicio de dicha habilitación legislativa, el Gobierno Nacional dictó la respectiva norma con fuerza legal -Decreto ley 1539 de 2012- mediante la cual creó empleos de carácter temporal en la Contraloría General de la República, con cargo a los recursos de que trata el artículo 103 de la Ley 1530 de 2012, esto es, a los dirigidos a financiar el Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del Sistema General de

Regalías; (iii) en tal contexto, en el año 2013, en la vigencia inicial de los cargos temporales creados por el Decreto ley 1539 de 2012, el Congreso profirió una norma que intentó unificar la planta de cargos temporales de regalías con la planta ordinaria de la Contraloría General de la Nación, no obstante, por los motivos expresamente ya mencionados, la Corte la declaró inexecutable; (iv) estos cargos fueron prorrogados en dos oportunidades por las disposiciones que decretaron los presupuestos bianuales de regalías para los periodos 2015-2016 y 2017-2018, respectivamente; y, finalmente, (v) en la Ley de presupuesto bianual de las regalías del período 2019-2020, se creó una nueva planta de personal, también temporal (artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, ahora cuestionado).

9. Análisis del cargo por presunta violación al principio de unidad de materia

177. Corresponde a la Sala determinar si la inclusión en la ley de presupuesto bianual del Sistema General de Regalías de una disposición que crea una planta temporal de empleos en la Contraloría General de la República, para garantizar el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia de los recursos de las regalías, desconoce o no el principio de unidad de materia.

178. Para el estudio y decisión de este cargo, la Sala Plena considera oportuno realizar algunas consideraciones sobre la línea jurisprudencial de esta Corporación en torno al principio de unidad de materia en la ley anual de presupuesto, no sin antes advertir que, aunque los pronunciamientos se han dado en el marco diferente al que se encuentra involucrado en este caso, existen elementos que permiten guiar una mejor comprensión de las características del presupuesto de las regalías y luego se examinará este cargo en concreto.

9.1. El Principio de unidad de materia

179. El principio de unidad de materia encuentra soporte normativo en los artículos 158 y 169 de la Constitución.

180. El artículo 158 de la Constitución Política establece que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. En estos términos, el precepto constitucional consagra el principio de unidad de materia, el cual, según se ha afirmado en reiterada jurisprudencia,¹⁵⁵ incorpora un instrumento de transparencia, racionalidad y tecnificación de la actividad legislativa, que se concreta en la pretensión de que todos y cada uno de los artículos que conforman una ley estén directamente relacionados con un mismo núcleo temático, con el objeto de garantizar una deliberación democrática informada y transparente,¹⁵⁶ así como una voluntad legislativa expresada en un cuerpo normativo coherente y armónico que repercuta tanto en la aplicación adecuada, oportuna, eficaz y eficiente de las normas como en la seguridad jurídica.

181. Frente al ámbito de la transparencia, la exigencia constitucional de la conexidad material apunta a evitar que durante cualquier etapa del proceso legislativo se introduzcan de manera subrepticia o intempestiva reglas respecto de las cuales no se ha surtido el debate democrático que debe anteceder a la incorporación de cualquier disposición legal al ordenamiento jurídico, como manifestación de la voluntad general. Dado que los procesos deliberativos recaen sobre ejes temáticos determinados y concretos, la incorporación de reglas inconexas a un proyecto de ley, o lo que es lo mismo, que nada tienen que ver con el núcleo temático que conforman u orientan el contenido del mismo, lo que generalmente ocurre de manera desapercibida y tardía, tiene como efecto que las mismas no sean objeto de discusión, análisis y reflexión.

183. Este mandato se articula así mismo con el contenido en el artículo 169 de la Constitución, según el cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”.

184. Así, el principio de unidad de materia debe ser coherente con el principio democrático y en tanto y en cuanto no es sinónimo de simplicidad temática,¹⁵⁷ su aplicación debe fundarse en criterios de razonabilidad y objetividad, a partir de la valoración de elementos de conexidad (i) causal, (ii) material, (iii) teleológica y (iv) sistemática, que propenda y permita un control material equilibrado sobre la actuación legislativa.¹⁵⁸

185. Como ocurre con cualquier otra ley, en el proceso que da lugar a la aprobación y sanción de una ley de presupuesto, sea anual de presupuesto o bianual de regalías, se deben seguir las reglas previstas en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política con el alcance definido por el juez constitucional. La finalidad de tales reglas constitucionales es exigir tanto del proceso como de la voluntad legislativa, un grado mínimo de coherencia y congruencia, por cuya virtud, los enunciados contenidos en una ley, introducidos al inicio del proceso legislativo o en el transcurso de aquel,¹⁵⁹ estén indisolublemente ligados al núcleo temático o lo que es lo mismo a la materia principal de que trata dicha ley, de suerte que, si ello no ocurre, esto es, si se incluyeron disposiciones extrañas e inconexas, sustancialmente diferentes a la materia de que se ocupa el cuerpo normativo como un todo alrededor de su núcleo temático, con mayor razón si éste ha sido previamente definido por el Constituyente, las mismas deban ser declaradas inexecutable por configurar un auténtico vicio material.¹⁶⁰ Esto, por supuesto, permite la realización del principio democrático y si ello no ocurre, se afecta su respeto y aplicación.¹⁶¹

9.2. Metodología para constatar el respeto del principio de unidad de materia

186. En la Sentencia C-015 de 2016,¹⁶² la Corte Constitucional reiteró que para identificar el

núcleo de la ley -conexidad temática- y la finalidad perseguida por el legislador con la expedición de la norma -conexidad teleológica-, el juez está facultado para revisar, entre otras fuentes que considere pertinentes, los antecedentes legislativos¹⁶³ o el título de la ley.¹⁶⁴ También puede efectuarse, para este mismo propósito, una lectura integral de la norma -conexidad sistemática-, bajo el supuesto de que aquella constituye un todo, en principio ordenado. Y, puede revisar que las razones que dieron nacimiento a la ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos -conexidad causal-, esto es, que cada disposición, leída por separado, sirva al mismo propósito general buscado por la ley.¹⁶⁵ Finalmente, es dable verificar si los efectos de la disposición demandada coindican con los efectos esperados de la ley -conexidad consecuencial-.¹⁶⁶

187. Acudiendo a estos criterios, se podrá identificar si una disposición guarda, de manera objetiva y razonable, conexidad con el cuerpo normativo al que pertenece. Con todo, la unidad de materia no significa simplicidad temática. Para clarificar este punto, en la Sentencia C-809 de 2007, al evaluar una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1111 de 2006, la Corte reiteró lo dicho en la Sentencia C-992 de 2001, de la manera que sigue:

“La unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema. Por el contrario, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sostenido que un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Sin embargo, la Corte ha sido clara en señalar que no puede haber proyectos que traten de diferentes materias. Ello ocurriría cuando entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno de ellos constituya una materia separada” (énfasis propio).

188. Así las cosas, siempre que se demande una disposición por violación del principio de unidad de materia, corresponderá al juez constitucional identificar si existe conexidad, en los términos indicados, entre el artículo o aparte acusado y la ley vista en su integridad. La

simple pluralidad de temas abordados no es razón suficiente para declarar la inexecutable de alguno o algunos artículos.

189. La aplicación del principio de unidad de materia en el escenario de las leyes anuales de presupuesto ha sido un asunto recurrente en la jurisprudencia de la Corporación, que lo ha abordado a partir de una premisa fundamental, consistente en que, como atrás ya se vio en esta providencia al hacer referencia tanto a las normas constitucionales como a las normas orgánicas que se refieren al contenido de la ley anual de presupuesto, ellas están integradas por tres tipos de disposiciones: (i) el presupuesto de rentas; (ii) el presupuesto de gastos; y, (iii) las disposiciones generales. En particular, una de las preguntas que mayor atención ha suscitado gira alrededor de aquello que es permitido incluir -o no- en este último bloque, a partir de los siguientes dos elementos: (i) tienen por objeto “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto” y, (ii) rigen solamente “para el año fiscal para el cual se expiden.”

190. Esta Corporación ya ha establecido que entre más definida se encuentre una institución por la Carta, menor es la libertad de configuración del Legislador, y por ello más estricto debe ser el control constitucional.¹⁶⁷ Esto significa que la intensidad del control depende “de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución”, ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser “más estricto el control constitucional del acto normativo” que los desarrolla, pues el “Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado.”¹⁶⁸ Por ende, como la propia Carta ha definido un contenido específico para la ley anual del presupuesto, el control de la Corte debe ser más estricto. La Corte entiende entonces que no basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que ella pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual. Es necesario que exista una conexidad instrumental

estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva y, siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal.¹⁶⁹

191. Además de lo anterior debe advertirse que, tal como se sintetizó en la Sentencia C-006 de 2012,¹⁷⁰ el estudio de constitucionalidad por la presunta lesión del principio de unidad de materia en la ley de presupuesto fue abordado de una manera restringida al inicio de la jurisprudencia de la Corte, exigiendo una vinculación estricta y eminentemente presupuestal; posición que fue matizándose a una línea más ponderada,¹⁷¹ a partir de la cual se configura una lesión de la Constitución por desconocimiento de este principio cuando se incluya “una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere la (sic) limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal).”

192. Tal sujeción de las normas generales de la ley de presupuesto al principio de unidad de materia, en consecuencia, exige que el análisis no sea tan estricto, de tal manera que anule las competencias legislativas que en una democracia ostenta el órgano representativo por excelencia, teniendo en cuenta, no obstante, el corto tiempo con el que se cuenta para su estudio y aprobación.¹⁷² De manera particular, además de aquellas previsiones generales que aplica para el análisis del principio de unidad de materia en todo tipo de disposiciones, se exige que (i) por virtud del principio de temporalidad, no se extiendan más allá de la vigencia anual;¹⁷³ (ii) presenten conexión con la materia presupuestal y no modifiquen normas sustantivas,¹⁷⁴ porque “dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico”¹⁷⁵ y, además, que (iii) tengan una finalidad presupuestal, en términos de lograr su ejecución adecuada.¹⁷⁶

9.3. La inclusión del artículo 38 en la Ley 1942 de 2018 desconoce el principio de unidad de materia

193. La Corte considera oportuno señalar que, en esta parte, el estudio se realiza conforme al cargo que, de manera concreta y con aptitud, formularon los accionantes, esto es, la presunta violación del principio de unidad de materia, por lo cual, no corresponde en esta sección, entrar a verificar si el contenido material del artículo 38 se ajusta o no a la Constitución.

194. Aunado a lo anterior, y siguiendo para el efecto el marco normativo constitucional y orgánico atrás expuesto que regula la configuración de la ley de presupuesto bianual del Sistema General de Regalías, se precisa afirmar que el artículo 38 demandado que prevé la creación de dependencias y cargos en la Contraloría General de la República, hace parte formal de las disposiciones generales de dicha normativa, lo cual implica tener en cuenta tanto los requisitos generales del sistema como los requisitos adicionales del mismo.

195. Dentro de los requisitos generales se reitera que (i) el Presupuesto Bianual de Ingresos del Sistema General de Regalías debe contener la estimación de los ingresos que se esperan recaudar durante una bianualidad como contraprestación económica a la explotación de los recursos naturales no renovables, y la proyección de otras fuentes de financiamiento del Sistema, incluida la disponibilidad inicial de recursos no ejecutados durante la bianualidad anterior, y debe guardar consistencia con el Plan de recursos del Sistema General de Regalías; y, que (ii) el Presupuesto Bianual de Gastos del Sistema General de Regalías debe estar integrado por el Presupuesto de los órganos encargados de la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, del funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y del funcionamiento del Sistema General de Regalías; el Presupuesto para las asignaciones a los Fondos y beneficiarios definidos por el artículo 361 de la Constitución Política y en la Ley 1530 de 2012; y el Presupuesto de las Entidades Territoriales receptoras directas de regalías

y compensaciones y los demás órganos que la ley defina. De conformidad con lo anterior, en el presupuesto de gastos solo se pueden incluir autorizaciones de gasto que correspondan a las normas contenidas en la ley que organizan los órganos, entidades y fondos que forman parte del Sistema General de Regalías; las destinadas a dar cumplimiento a los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías; las participaciones de las entidades receptoras de asignaciones directas de regalías y compensaciones; las destinadas a la vigilancia y control fiscales de acuerdo con lo previsto en la citada ley; y, los créditos judicialmente reconocidos.

196. Son requisitos adicionales a aquellos generales, los que resultan del artículo 81 de la Ley 1530 de 2012, el cual determinó que a través de las disposiciones generales del Presupuesto del Sistema General de Regalías se deben definir las normas tendientes a cumplir con los objetivos y fines del Sistema, de manera que el contenido de las normas generales es más amplio que el de las normas generales del presupuesto general de la Nación, dado que las normas orgánicas del presupuesto las define como aquellas que sólo tienen como finalidad “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto”.

197. Así, para la Corte, la instrumentalidad de las normas generales en el caso de la ley de presupuesto del Sistema General de Regalías se dirige a estimar correctamente los ingresos, a destinar y apropiar debidamente los gastos y a cumplir los objetivos y fines del Sistema, que están contenidos tanto en la Ley 1530 de 2012 como en la Ley 1942 de 2018 referido al Sistema General de Regalías.

198. Por lo anterior, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte sobre el principio de unidad de materia, pero en el campo específico de la ley bianual de presupuesto del Sistema General de Regalías, se concluye que las disposiciones generales deben tener (i) una conexidad temática con la ley, de orden presupuestal; y, (ii) una relación instrumental, que en este caso es más amplia que la de las leyes anuales de presupuesto pero que, en todo caso, debe existir, teniendo como parámetro los fines y objetivos del Sistema General de

Regalías.

200. En este diseño normativo, la Corte no encuentra que los gastos de funcionamiento previstos en la norma acusada para atender las dependencias y la nómina allí prevista tengan que ver con el uso de los ingresos para los gastos y apropiaciones del Sistema General de Regalías en los precisos términos atrás ya señalados de manera profusa. Es cierto que atención a la competencia de la Contraloría General de la República para ejercer control y vigilancia fiscales sobre los recursos de regalías, se deben prever los que la ley ordena y trasladarlos a ese órgano de control, sin que ello comporte en la ley de presupuesto bianual la creación de dependencias, plantas de personal y cargos temporales o transitorios, porque ello no corresponde a este tipo de normas presupuestales.

201. Por su parte, también es cierto que el artículo 2 de la Ley 1942 de 2018, que prevé los fines y objetivos del Sistema General de Regalías, consagra el de “propiciar mecanismos y prácticas de buen Gobierno”, pero este objetivo se encuentra asociado al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, según lo previsto por el Acto Legislativo 05 de 2011, dentro del cual la Corte observa que no están contenidas las funciones de control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República que se ejercen en forma posterior y selectiva, aunque ahora puedan ser preventivas y concomitantes, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, lo que en todo caso no implica coadministración, motivo por el cual la asignación de recursos a este ente de control fiscal no tiene como objetivo “propiciar mecanismos y prácticas de buen Gobierno”, sino garantizar el ejercicio de las funciones de control fiscal previstas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política con su propia estructura organizacional y con ella su planta de cargos o empleos según lo atrás visto.

202. A partir de lo anterior, no existe conexidad temática, pues el control y vigilancia a cargo

de la Contraloría no depende directamente del personal que en el marco de su planta esté destinado con tal pretensión, así como tampoco se cumple con el requisito de conexidad instrumental, pues el ejercicio de la función de control fiscal no tiene entre sus objetivos “fortalecer la transparencia, participación ciudadana y buen gobierno” del sistema general de regalías, objetivo que sí debe ser cumplido por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías (SMSCE), que es el conjunto de actores, normas, procedimientos administrativos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, que se desarrolla de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario y, de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal.

203. El artículo 38 tampoco satisface el requisito de conexidad causal, pues la normativa general del presupuesto de regalías está dirigida a satisfacer los fines y objetivos del Sistema General de Regalías, mientras que lo dispuesto en aquella disposición hace relación a un aspecto organizacional y laboral de la Contraloría General de la República, los cuales deben ser objeto de una ley ordinaria distinta, como atrás quedó expuesto, y nada tienen que ver con una ley de presupuesto.

204. En suma, para la Corte, es claro que en este caso la norma constituye una materia completamente ajena al contenido propio de una ley de presupuesto, toda vez que el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, sub-examine, se relaciona con asuntos de índole netamente administrativos como son la creación de dependencias y cargos o empleos de la Contraloría General de la República, asuntos propios de una ley ordinaria sobre estructura, planta de personal y cargos de esa organización fiscalizadora o de control y, por consiguiente, es violatoria del artículo 158 de la Constitución y, de contera, del artículo 169 de la misma.

205. En conclusión, para la Corte el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 desconoció el principio de unidad de materia.

10. Análisis de los cargos por violación de los principios de publicidad y consecutividad

206. Los problemas jurídicos a ser resueltos en los siguientes apartados consisten en establecer si, en la aprobación del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, incurrió o no la plenaria de la Cámara de Representantes en violación del principio de publicidad al decidir en segundo debate por la plenaria acoger el proyecto de ley que simultáneamente estaba siendo aprobado en su integridad en segundo debate por la plenaria del Senado de la República sin, al parecer, tener el conocimiento previo sobre el contenido normativo que se estaba aprobando sobre la mencionada disposición. Y si, ligado a lo anterior, se incurrió o no en el quebrantamiento del principio de consecutividad debido a que el supuesto desconocimiento sobre lo que se estaba aprobando frustró la materialización del segundo debate previo a la votación en aquella Corporación legislativa.

10.1. Precisiones generales sobre el alcance de los principios de publicidad y consecutividad

207. Los principios de publicidad y consecutividad, junto con otros mandatos, concurren en la formación de la voluntad de las cámaras legislativas, en orden a garantizar procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos, que aseguren una legislación acorde con el principio de representatividad y el respeto a las minorías.¹⁸⁴ En concreto, el artículo 157 de la Constitución establece reglas básicas y estructurales del trámite de los proyectos de ley y requisitos esenciales de existencia de la ley, al prever que ningún proyecto será ley sin (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, sin perjuicio de los casos en los cuales el primer debate pueda surtir en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras, conforme se prevea en la Constitución y el Reglamento del Congreso; (iii) haber sido aprobado en cada

Cámara en segundo debate; y, (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno.

208. Por virtud del principio de publicidad,¹⁸⁵ de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 157, todo proyecto de ley debe haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de iniciar su trámite y, según el inciso 4 del artículo 160 superior, contar con un informe de ponencia en la respectiva comisión, así como en la plenaria de cada cámara,¹⁸⁶ el cual (i) debe ser publicado en la Gaceta del Congreso para dar “por cumplido el requisito de publicidad”, según lo previsto en el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992,¹⁸⁷ y (ii) constituye un requisito necesario para iniciar el debate.¹⁸⁸ Adicionalmente, conforme al inciso segundo del artículo 160 constitucional, a las plenarias les es permitido introducir las modificaciones, supresiones o adiciones que estimen oportunas, las cuales, junto a las demás proposiciones que pueden darse en el marco de todo el trámite legislativo,¹⁸⁹ deben ser (i) leídas antes de iniciar el debate¹⁹⁰ y, superado éste, (ii) leídas nuevamente para ser votadas.¹⁹¹

209. Tales reglas, así como otras que son expresión del principio de publicidad,¹⁹² deben ser interpretadas conforme al mandato de la instrumentalidad de las formas,¹⁹³ con miras a atender a la teleología que a ellas subyace, en beneficio de la vigencia de un sistema democrático fundado en el funcionamiento transparente de cada una de las etapas de formación de la voluntad legislativa y garante de las condiciones necesarias para que la ciudadanía participe y ejerza el control que le corresponde.¹⁹⁴ Ahora bien, de conformidad con lo sostenido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, la razón que motiva varios de los mandatos mencionados tiene que ver con el conocimiento previo por parte de los congresistas de aquello que van a considerar, discutir y aprobar como representantes de la ciudadanía, pues “uno de los presupuestos mínimos de la democracia deliberativa es que los interlocutores conozcan los asuntos sobre los cuales deberán expresar sus posiciones, en aras de tener un punto de partida común, sobre el cual se manifiesten los desacuerdos así como los puntos de convergencia, cuya confrontación por medio del debate, donde se dé igual respeto y consideración a los intereses de cada representante, y a los grupos minoritarios, es el que permite la formación de la ley, a través de la regla de la mayoría.”¹⁹⁵

210. En los anteriores términos, en consecuencia, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el conocimiento previo y real del asunto a discutir (i) es una condición lógica del debate, en los términos establecidos en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992,¹⁹⁶ y, por lo tanto, de la votación¹⁹⁷ y que, además, (ii) se presume, cuando quiera que se utilizan los canales previstos por el Congreso de la República para el efecto, por ejemplo como cuando se publica la ponencia antes de la respectiva sesión en la Gaceta del Congreso. En otros eventos, dadas las dinámicas del propio procedimiento legislativo, esta publicación puede incluso no ser posible, ante lo cual, por supuesto, no puede haber una renuncia a la garantía de la publicidad, sino una apertura hacia la posibilidad del uso de otros medios que satisfagan los propósitos que se encuentran de por medio, por lo cual, se ha avalado la existencia de otros canales. En este último caso, no obstante, debe evidenciarse que los medios fueron debidamente informados y puestos a disposición de los representantes y senadores, debiendo existir “claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma.”¹⁹⁸

211. En este último sentido, la Corte Constitucional ha considerado que cuando la Gaceta del Congreso no es una opción, por ejemplo frente a las proposiciones que surgen durante una sesión, es necesario que (i) las referidas proposiciones se lean antes del debate y de la votación, regla ya mencionada y que atiende a lo establecido en el artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, o que (ii) sean puestas en conocimiento individual de todos y cada uno de los respectivos congresistas antes del debate y votación, a través de un medio de reproducción; o que, finalmente (iii) el conocimiento se garantice a través de explicaciones orales del contenido concreto y real de la proposición, siempre que exista un grado tal de “especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación.”¹⁹⁹ Por último, la Corte también ha advertido que los requerimientos que se exigen para la satisfacción de este principio, como de otros de procedimiento, pueden variar en función de las materias sometidas a examen constitucional.²⁰⁰

212. La ausencia del debate por la inexistencia de una precondition lógica como es el conocimiento de la materia o asunto que se somete a la práctica deliberativa,²⁰¹ tiene implicaciones en términos de la satisfacción del principio de consecutividad, cuya comprensión parte de lo establecido principalmente en los numerales 2 y 3 del artículo 157 de la Constitución y se conoce como la regla de los cuatro debates, dos de ellos en cada Cámara, sin perjuicio de las excepciones que consagra la propia Constitución. Al respecto, en la reciente y ya citada providencia C-481 de 2019,²⁰² se precisó lo siguiente:

“(...) la Sala debe destacar que cuando el objeto de la proposición materia de debate fuere desconocido por los congresistas -falta de publicidad-, y este consistiere en la adopción integral de un texto alternativo al contenido en el informe de ponencia que se discute, una vulneración de tal entidad al principio de publicidad, comporta al mismo tiempo, la violación al principio de consecutividad (artículo 157 CP), puesto que todo proyecto, para ser ley de la República, debe surtir cuatro debates -o tres en tratándose de normas cuyo trámite corresponda al del mensaje de urgencia, o de leyes de financiamiento, o de la ley del plan nacional de desarrollo, o la ley anual de presupuesto-. En otras palabras, cuando se prescinda del conocimiento previo y completo de la proposición que se pretende adoptar, por ejemplo, una enmienda total al texto sometido a debate, y esta se votare por el pleno, en realidad no puede hablarse de aprobación, pues la proposición así tramitada no fue objeto de consentimiento válido por alguna de las células legislativas (...) con lo cual se incumple el requisito constitucional establecido en el numeral 3 del artículo 157 CP, por desconocimiento del principio de consecutividad.”

213. Este principio,²⁰³ que también se aplica a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas, implica una obligación con varias modalidades. Comporta para las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas el deber de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración. Se trata de una competencia y un deber constitucional no susceptible de ser trasladado a otro órgano del Estado ni al que tampoco pueden renunciar. Por lo tanto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia

presentada debe ser discutido y votado por la comisión constitucional permanente y por la plenaria, según sea el caso. En el mismo sentido, las proposiciones que se planteen en el curso del debate deben ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992).²⁰⁴ Además, las comisiones y las plenarias no pueden, como se ha dicho, renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior ni si quiera por razones de apremio o complejidad, ante la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente.²⁰⁵

214. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión del debate.

215. A partir de los anteriores criterios, la Sala Plena procederá a analizar la presunta violación de los principios de publicidad y de consecutividad, advirtiéndole que solo en el caso de encontrarse acreditada analizará si, según las pautas establecidas por la jurisprudencia de la Corte, es subsanable o no.

10.2. Trámite legislativo dado al proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el período 2019-2020²⁰⁶

216. Atendiendo a las disposiciones constitucionales y orgánicas mencionadas, el proyecto de ley de presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020 fue

presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Ministra de Minas y Energía el 1 de octubre de 2018 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes; procediéndose a su publicación, junto a la exposición de motivos y los anexos respectivos, en la Gaceta No. 788 de 3 de octubre de 2018.

217. En el proyecto presentado, radicado con el número 182 de 2018-Cámara, se propuso en el artículo 33 prorrogar la planta de personal de carácter temporal prevista para la Contraloría General de la República en el Decreto ley 1539 de 2012, en los siguientes términos:

“Artículo 33. Plantas de personal de carácter temporal para la Contraloría General de la República. Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2020 la planta temporal de la Contraloría General de la República para el Sistema General de Regalías, creados mediante Decreto-ley 1539 de 2012.

Corresponderá al Contralor General de la República efectuar los ajustes necesarios para que la planta de personal sea consistente con los montos apropiados en la presente ley a dicho órgano de control. Para tal efecto podrá reducir, suprimir o refundir empleos en la planta temporal que se está prorrogando en el presente artículo.

Parágrafo. Si durante la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2019- 2020 es necesario efectuar ajustes a los montos aprobados en la presente ley, el Contralor General de la República revisará la estructura de la planta de personal, reduciendo, suprimiendo o refundiendo empleos, para ajustarla a las nuevas disponibilidades presupuestales.”

218. Según el contenido del Acta 008 de 23 de octubre de 2018 publicada en la Gaceta 1037 de 26 de noviembre de 2018, las Comisiones de Asuntos Económicos de cada Cámara,

integradas a su vez, como lo manda el artículo 4 de la Ley 3 de 1992, por las Comisiones Tercera y Cuarta del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente, en sesiones conjuntas como lo dispone la Constitución y la Ley, iniciaron el estudio del Proyecto de Ley número 182 de 2018-Cámara, 167 de 2018-Senado, “por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.” En dicha sesión el Contralor General de la República manifestó que el presupuesto para el Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación era fundamental para que el organismo de control cumpliera su misión constitucional, advirtiendo (i) los inconvenientes de la planta vigente, por su financiación y (ii) la necesidad de contar con una planta más flexible. Al respecto, precisó lo siguiente:

“(…) Si bien, vemos que la planta anterior, que le tocó al doctor Edgardo José Maya, tuvo un problema de financiación en el pasado, lo que hemos buscado nosotros es generar flexibilidad, flexibilidad en este sentido, y por eso lo que hemos propuesto el día de hoy, es generar una planta flexible, y desde ese punto de vista también generar la capacidad de que tengamos OPS para que desde ese punto de vista donde haya los proyectos de regalías, se pueda tener mayor capacidad de vigilancia y control in situ y en tiempo real.

Desde ese punto de vista estamos hablando de que son alrededor de 19 billones de pesos que estaríamos mirando para la vigencia 2019-2020 y que estarían irrigados en todo el país. Eso, teniendo en cuenta que debemos también nosotros contar, conque las vigencias anteriores por esa disminución en el precio del barril, tendremos nosotros que llegar con esta planta de regalías a mirar cómo resolverla. Por eso necesitamos su apoyo y ayuda en que sea una planta flexible, rápida y solucionable a las necesidades del recurso de regalías como tal.

Desde ese punto de vista, tenemos que entender, que si bien hasta el principio de hacia (sic) una cobertura del 63% con el ideal de la planta anterior (sic), luego de que hubo esa reducción como tal del precio del barril y tuviesen que salir alrededor de unas 160 personas

de esta misma planta en época pasada, hoy hay una cobertura de alrededor de un 34 o 35% de cobertura en la vigilancia y el control. Nuestra propuesta debe ser superior, en el sentido de tener mayor tecnología y participación de la ciudadanía y con eso ustedes algunos meses me dieron su apoyo y la confianza para estar hoy aquí parado, por eso, vuelvo y les pido a ustedes su apoyo, para que nos ayuden en que el compromiso sea con mayor tecnología, con esas herramientas que ya tenemos mapa regalías y nuestras herramientas de vigilancia y control en línea podamos tener una planta mucho más flexible y que vaya acorde a las necesidades del control fiscal del siglo XXI. Muchas gracias, señor Presidente.”²⁰⁷

219. Luego, en la sesión del 31 de octubre de 2018 que consta en el Acta 009 - Gaceta 1110 de 7 de diciembre de 2018, se continuó con la discusión del proyecto, fundamentalmente para resolver impedimentos y para anunciar que la iniciativa sería discutida y votada el día siguiente:

“Presidente de Comisiones Económicas Conjuntas, honorable Representante Édgar Alfonso Gómez Román:

(...) Señora Secretaria, sírvase leer el proyecto que ha sido radicado en Secretaría para su anuncio, discusión y votación para el día de mañana a partir de las 8 en punto de la mañana.

Secretaria Comisiones Económicas Conjuntas:

Sí, señor Presidente. Ha sido radicada en el día de hoy en la Comisión Cuarta Cámara de Representantes la ponencia para primer debate en Comisiones Económicas Conjuntas al Proyecto de Ley número 182 de 2018 Cámara y 167 de 2018 Senado (...)

Ha sido leído el proyecto a estudiarse el día de mañana, señor Presidente, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.”

220. La publicación de la ponencia para iniciar el primer debate conjunto en las Comisiones de Asuntos Económicos se efectuó en las Gacetas 921 (Cámara de Representantes) y 931 (Senado de la República) del 31 de octubre de 2018. En los dos casos, la ponencia da cuenta de las proposiciones que se realizaron al proyecto presentado por el Gobierno Nacional (104 en total) y de aquellas que llegaron a dicho momento con el aval respectivo. En relación con el artículo 33 del proyecto, que aquí interesa, se destaca que se realizaron en total 5 proposiciones, 208 las identificadas con los números 1, 209 72, 210 76, 211 79 212 y 91. 213

221. En concreto, las proposiciones 1 y 72 tuvieron por objeto la sustitución del artículo 33 con la creación de empleos temporales en la planta de personal de la Contraloría General de la República, para fortalecer la vigilancia y control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías, con vigencia del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, bajo tres denominaciones: contralores delegados intersectoriales, contralores provinciales y asesores de despacho. Las proposiciones 76 y 91 tuvieron por objeto la sustitución del artículo 33 con la creación de una planta global de duración temporal, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 y la inclusión de las siguientes denominaciones de empleo: contralores delegados intersectoriales, contralores provinciales y asesores de despacho (propuesta 76) y contralores delegados intersectoriales, contralores delegados sectoriales, contralores provinciales y asesores del despacho. Finalmente, la proposición 79 tuvo por objeto mantener, con algunas modificaciones, la redacción inicial del artículo 33 formulada por el Gobierno Nacional en su proyecto, esto es, prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2020 la planta de personal prevista en el Decreto ley 1539 de 2012.

222. De las anteriores propuestas, la que recibió aval del Gobierno nacional fue la 91, por lo

cual en la ponencia se incluyó el siguiente artículo 37 (antes 33):

“ARTÍCULO 33. Para fortalecer la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, créase la siguiente planta global de duración temporal hasta el 31 de diciembre de 2020, en la Contraloría General de la República, así:

CANTIDAD

DENOMINACIÓN

GRADO

15

Contralores Delegados Intersectoriales

04

25

Contralores Delegados Sectoriales

04

30

Contralores Provinciales

01

40

Asesores de Despacho

02

Los empleos creados se regirán por el sistema de clasificación, nivel, tipo de vinculación y régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.

Las funciones específicas de los empleos creados, serán fijadas por acto administrativo expedido por el Contralor General de la República.

La provisión y distribución de los empleos corresponde al Contralor General de la República.

Para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control fiscal de los recursos de regalías, la Contraloría General de la República contará con la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías y con la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, en cada una de las cuales el Contralor General de la República destacará un Contralor Delegado de Regalías, encargado de las labores de coordinación y articulación de actividades de la Unidad.

Parágrafo primero. las personas que se contraten mediante la figura de contrato de prestación de servicios podrán adelantar funciones de vigilancia y control de la gestión fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías. En todo caso, los procesos de responsabilidad fiscal deberán ser fallados por personal de planta de duración temporal o permanente de la Contraloría General de la República.

Parágrafo segundo. Si durante la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2019-2020 es necesario efectuar ajustes a los montos aprobados en la presente ley, el Contralor General de la República revisará la estructura de la Planta de Personal, reduciendo, suprimiendo o refundiendo empleos, para ajustarla a las nuevas disponibilidades presupuestales.”

223. El primer debate en comisiones conjuntas, siguiendo el anuncio efectuado en la sesión del 31 de octubre de 2018, se llevó acabo el 1 de noviembre, tal como se evidencia en el Acta 010 publicada en la Gaceta 1081 de 2018. En la discusión nuevamente fue expresa la pretensión de fortalecer la vigilancia sobre la ejecución de los recursos de las regalías a través de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación.²¹⁴ Las comisiones conjuntas procedieron a votar los artículos que no tenían nuevas proposiciones (entre la radicación y la sesión se presentaron proposiciones nuevas)²¹⁵ y luego se estudió y votó el artículo 37. Se afirmó que en este había una proposición que había sido avalada por el Gobierno Nacional y los ponentes, que en concreto consistió en precisar que la vigencia de la planta de personal que se creaba iniciaba el 1 de enero de 2019. Leída la proposición se abrió el debate.

224. La senadora María del Rosario Guerra de la Espriella afirmó que no acompañaba este artículo, ni aquél relacionado con la Procuraduría General de la Nación, dado que “en ningún momento nos han hecho un análisis realmente de cuál es la labor de estas Entidades, qué tantas denuncias han hecho esas entidades, qué tanto seguimiento, porque si es para fortalecer lo mismo en las regiones, que no hacen absolutamente nada, que no denuncian nada, que no investigan nada, pues es una plata tirada a la basura.” El senador Carlos Abraham Jiménez López afirmó que la labor de la Contraloría y de la Procuraduría era importante dado que no solo desplegaban sus funciones para controlar la debida ejecución de las regalías, sino que también dadab cuenta de pagos menores por regalías a cargo de empresas mineras y petroleras.²¹⁶ Luego de varias intervenciones, la senadora Guerra de la Espriella intervino nuevamente para advertir que “en los dos bienios anteriores, simplemente se dejaba la flexibilidad para que ellos hicieran el ajuste de planta; en la propuesta actual son, solo Contraloría, cerca de 110 nuevos cargos”, por lo cual, por lo menos, debería exigírseles a la Contraloría Genera de la República y a la Procuraduría General de la Nación rendir informes periódicos sobre el control realizado. A continuación, el senador Jiménez López sostuvo que esa propuesta podía discutirse en segundo debate y agregó:

“¿Por qué nace este artículo como está redactado?, porque en el año 2017 nosotros habíamos puesto un precio de petróleo a 60 dólares por barril; como la planta de la Contraloría General es proporcionar (sic) a los ingresos, se cayó los ingresos a 35 dólares por barril y la Contraloría no tuvo los ingresos suficientes, no tuvo cómo despedir a estos funcionarios; ¿entonces, qué estamos haciendo aquí?, permitiendo que esta planta sea flexible; ¿y por qué lo colocamos como cargos específicos?, porque ningún contratista del Estado si no está en provisionalidad o libre nombramiento y remoción, puede seguir ningún juicio fiscal, por eso es que especificamos la planta; solo fue por eso que se especificó, pero se le permite al Contralor tener esa libertad (...).”

225. Sin debate adicional, la discusión se cerró y se votó el artículo 37 con la modificación propuesta (señalada previamente, sobre el momento a partir del cual entraba en vigencia esta planta de personal),²¹⁷ siendo aprobado. Luego discutieron artículos restantes que tenían proposición, decidiendo en algunos de ellos dejar constancias y proceder a votar.²¹⁸ Por último, se aprobó el título y el “querer” de que el proyecto pasara a segundo debate.

226. El proyecto aprobado en primer debate conjunto de las Comisiones de Asuntos Económicos fue publicado en las Gacetas 1066 del 29 de noviembre (Senado de la República) y 1077 del 3 de diciembre de 2018 (Cámara de Representantes).

227. Por su parte, la ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para segundo debate en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República se publicaron en las Gacetas 1086 y 1085 del 4 de diciembre de 2018, respectivamente. Entre las propuestas que se realizaron para el segundo debate en cada una de las plenarias se incluyeron dos relacionadas con el artículo 37. En tal sentido,²¹⁹ la proposición 3220 tuvo por objeto la adición de un párrafo dirigido a que la Contraloría -así como la Procuraduría- rindiera al inicio de cada semestre de la legislatura un informe a las comisiones económicas del Congreso de la República sobre las labores de control y la proposición 46221 que tuvo por objeto modificar algunos de los términos de la disposición para debate.²²² La ponencia, sin

embargo, presentó el artículo 37 -ahora 38- en los mismos términos en los que había sido previamente aprobado en el primer debate conjunto de las comisiones de asuntos económicos.²²³

228. Según las Gacetas 1085 y 1086, la proposición con la que terminó la ponencia fue la de solicitar dar segundo debate a este proyecto de ley.²²⁴

229. Tanto para la Cámara de Representantes²²⁵ (Acta 032 de 2018 publicada en la Gaceta 784 de 2019²²⁶) como para el Senado de la República (Acta 032 de 2018 publicada en la Gaceta 496 de 2019²²⁷), los anuncios para surtir el segundo debate en plenarias se efectuaron el 4 de diciembre de 2018, y las plenarias de cada Cámara se reunieron simultáneamente el 5 de diciembre e iniciaron su estudio del proyecto con base en la ponencia presentada para darle segundo debate a partir del texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones de Asuntos Económicos y las modificaciones propuestas por los ponentes.

230. El debate en plenaria del Senado de la República está detallado en el Acta 033 del 5 de diciembre de 2018 – Gaceta 497 del 10 de junio de 2019. Abierta la sesión a las 4:24 p.m. y previo trámite relacionado con la proposición con la que terminaba el informe de ponencia²²⁸ se realizó la votación en bloque de los artículos sin proposición, dejando por fuera, entre otros, el artículo 38.²²⁹ En el curso del debate (i) el Partido Alianza Verde dejó una constancia en la que, entre otros asuntos, manifestó su oposición frente al artículo 38 en la medida en que, en su concepto, desnaturalizaba el objeto de una ley de presupuesto;²³⁰ (ii) en representación del Partido Mira, la senadora Aydeé Lizarazo Cubillos manifestó la necesidad de que, con claridad, se explicará por qué se extraían recursos de las regalías para el funcionamiento de entidades tales como la Contraloría General de la República.²³¹ Posteriormente, al analizar los artículos 31, 38, 43, 52 y 64, (iii) el senador Carlos Abraham Jiménez López argumentó que la regulación de la planta de personal en la Contraloría tenía como antecedente el hecho de que “hace tres años habíamos aprobado una planta para la

Contraloría y se cayeron los precios del petróleo; el señor Contralor de la época se quedó con una planta grande sin poder reducirla porque no tenía la autorización por parte del Congreso. // Qué es lo que hacemos aquí, previendo que, si se llega a caer el precio del petróleo (...) que el Contralor tenga esa facultad (...).”²³²

231. Posteriormente, (iv) se votó negativamente²³³ la proposición modificatoria -sin aval- que algunos senadores hicieron sobre el artículo 38, con el objeto de prorrogar la planta de personal creada para la Contraloría General de la Nación mediante el Decreto ley 1539 de 2012;²³⁴ a continuación, (v) la plenaria del Senado de la República aprobó el artículo 38 en los términos traídos por la ponencia, en una votación de 60 por el sí y 10 por el no.²³⁵ Y, finalmente, (vi) se sometió a consideración, separadamente, el articulado en bloque, el título y la pregunta acerca de si los miembros del Senado quieren que el proyecto se convierta en ley, obteniendo la aprobación respectiva.²³⁶

232. El mismo 5 de diciembre de 2018, fecha límite para la aprobación de este proyecto de ley a cargo del Congreso de la República, también se llevó a cabo, casi simultáneamente, la plenaria de la Cámara de Representantes. Conforme al Acta 33 publicada en la Gaceta 1077 del 31 de octubre de 2019, el registro se abrió a las 3 y 27 pm, encontrándose en el segundo punto del orden del día la discusión del proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020.²³⁷ Iniciada la discusión sobre esta materia,²³⁸ se decidieron algunos impedimentos y se dio lectura y votó afirmativamente la proposición con la que terminaba el informe de ponencia también a partir del texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas por las Comisiones de Asuntos Económicos y las modificaciones propuestas por los ponentes. De manera relevante, se destaca que el debate y votación se inició artículo por artículo, pese a lo cual, encontrándose en el artículo 3 se sometió a consideración votar en bloque aquellas disposiciones que no tenían proposición, acogándose y procediéndose a actuar en tal sentido. El artículo 38 no fue votado en bloque porque tenía una proposición -no avalada por el Gobierno Nacional-,²³⁹ consistente en volver a la redacción inicial de prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2020 la planta de personal creada por el Decreto ley 1539 de 2012. Esta proposición, negada por 21 votos a favor y 102

votos en contra.

233. La sustentación de la proposición, a cargo de la representante Catalina Ortiz Lalinde tuvo por objeto afirmar que “infortunadamente desde la semana pasada estamos encontrando en proyectos de ley que se le da unas licencias de contratar personal a la Contraloría, a la Fiscalía, a la Defensoría y hoy lo volvemos a encontrar en este proyecto de ley, el artículo 38 lo que permite hacer hoy en día ya está la posibilidad de contratar una planta de personal de acuerdo a las necesidades presupuestales, de acuerdo a las indicaciones que dé el director de la entidad, pero tuvieron a bien meter en este proyecto de ley en este artículo 38 una planta de más de 100 funcionarios de alto nivel que realmente no entiende uno qué están haciendo y da un tufillo de mermeladita bastante complicada y se suma al artículo 44 de la Procuraduría que pasa igual (...).”²⁴⁰ A partir de lo anterior, algunas intervenciones tuvieron por objeto advertir la necesidad de fortalecer el control del uso de los recursos de regalías en cabeza de la Contraloría e, incluso, de la Procuraduría²⁴¹ y otras hubo acuerdo en la pertinencia de prorrogar la planta de cargos previa, como se pedía en la proposición.²⁴²

234. Tras la negativa de la proposición, se votó el artículo 38 bajo las condiciones previstas en la ponencia, obteniendo un acompañamiento por 105 votos, contra 16 votos que se opusieron a su aprobación. Luego la plenaria se ocupó de otros artículos, decidiéndose en algunos casos retirar las proposiciones para poder votarse.

235. Encontrándose la plenaria de la Cámara de Representantes lista para votar dos artículos nuevos que quedaban conforme a la ponencia presentada el día anterior, el Presidente Alejandro Carlos Chacón Camargo advirtió lo siguiente:

“(...) tenemos una noticia, el proyecto, ustedes saben, ya no le falta, a nosotros sino el título y la pregunta prácticamente; pero si nosotros no acogemos el texto del Senado, que es una decisión que puede tomar la Cámara, se acogería el texto como viene en la ponencia y

además la votación del primer debate;²⁴³ yo estoy aclarando lo siguiente, porque tengo que ser claro, nosotros votamos unas cosas, y otras cosas no específicamente el artículo de los organismos de control, el Senado no, si nos traen la proposición, póngame atención, para acogerlo y votarlo, para que el país pueda tener el proyecto idéntico y poder que el Congreso fue el que sacó el proyecto de regalías acogiendo el texto que en casi su integridad fue el [que] votaron las comisiones Primeras. Si nosotros decimos no, simplemente como no hay conciliación quedaría como, vuelvo y repito, como venía en primer debate y lo que había radicado el Gobierno, es una decisión de la plenaria, quiero darle, pero la responsabilidad de eso, ya le dije a los del Senado, serán los Senadores los que asuman la responsabilidad de haberle quitado los recursos a los organismos de control (...)."²⁴⁴ (Negrilla fuera de texto).

236. A continuación, sin que se supiera en ese momento cuál era el texto que acababa de aprobar el Senado de la República, ni se hubiere publicado, porque esa Corporación se encontraba aún sesionando simultáneamente, en la plenaria de la Cámara hizo uso de la palabra al representante John Jairo Roldán Avendaño, quien manifestó que estaba en la Secretaría una proposición ya presentada para que se pasara a acoger sin más el proyecto aprobado minutos antes por el Senado de la República; luego, el Secretario General advierte que, según el senador Álvaro Uribe Vélez, “hay una proposición aprobada en Senado para los hospitales públicos donde se aprobó unas partidas importantes, para todos los hospitales del país”, se lee la proposición y se aprueba por 100 votos, contra 14 que se opusieron. Ello significa que la Plenaria de Cámara de Representantes, abandonado la votación del texto del proyecto de ley que venía para segundo debate aprobado por las Comisiones de Asuntos Económicos, procedió a aprobar inmediatamente, sin que se conociera, el texto que acababa de aprobar el Senado de la República.

237. Así, el texto definitivo fue publicado en las Gacetas 1149 de 2018 de la Cámara de Representantes y 1123 de 2018 del Senado de la República.

10.3. En la aprobación del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 se desconocieron los principios

de publicidad y de consecutividad

238. Una vez detallado el trámite del Proyecto de Ley número 182 de 2018-Cámara, 167 de 2018-Senado,²⁴⁵ frente a los reparos formulados por los promotores de la acción, se concluye que efectivamente sí se infringieron las reglas y los principios de publicidad y consecutividad, por cuanto la plenaria de la Cámara de Representantes, luego de varias horas de estudiar el proyecto en segundo debate a partir de la ponencia publicada el día anterior y conforme al texto que venía aprobado en primer debate por las Comisiones de Asuntos Económicos, abandonó la discusión del texto de ese proyecto y de esta ponencia y, con el propósito de eludir el probable trámite de conciliación frente a las diferencias que habría entre el texto que acababa de aprobar el Senado y el texto que estaba votando la Cámara y la ulterior repetición del segundo debate en las plenarias de cada Cámara que debía cumplirse según lo previsto en los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5 de 1992, orgánica del Congreso, resolvió sin más votar afirmativamente la proposición de acoger en su integridad el texto del proyecto que acababa de aprobar en segundo debate la plenaria del Senado de la República, en sesión que se estaba adelantando simultáneamente, todo porque ambas cámaras estaban tramitándolo en la fecha límite para que el Congreso de la República aprobara la ley bianual de presupuesto del Sistema General de Regalías.

239. En este sentido, es claro que las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República se reunieron cada una por separado, de manera simultánea, en la tarde del 5 de diciembre de 2018, para tramitar cada una, el segundo debate del mismo proyecto de ley, a partir de la ponencia y el texto aprobado en primer debate por las Comisiones de Asuntos Económicos, previo el anuncio para llevar a cabo estas sesiones que se publicó el 4 de diciembre de 2018, cumpliéndose así -hasta ese momento- con las exigencias de procedimiento previstas en las normas orgánicas del sistema presupuestal de regalías y de publicidad contenidas en la Constitución y la Ley orgánica del Congreso de la República. No obstante, dado que el Senado finalizó su sesión primero y aprobó un texto definitivo -al que se le introdujeron modificaciones- y que para ese momento aún la Cámara

de Representantes no finalizaba su sesión, llegó la propuesta a la Cámara de aprobar de manera integral lo que el Senado había aprobado, sin conocer su texto, y sin tener en cuenta las decisiones que en el curso de la sesión del 5 de diciembre ya había adoptado la Cámara de Representantes con fundamento en la ponencia publicada el 4 de diciembre. En este escenario, en consecuencia, el trámite de toda la ley, incluido el artículo 38 acusado, fue surtido de manera irregular.

240. Es cierto que el artículo 38 finalmente incorporado en el marco de la Ley 1942 de 2018 fue incluido en el debate legislativo desde la ponencia para primer debate surtido conjuntamente en las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras y, que, en adelante, tras la precisión realizada en el primer debate sobre la vigencia de la planta temporal, el artículo no sufrió alteración alguna, siendo conocido por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en el informe de ponencia publicado el 4 de diciembre de 2018 (fundamento jurídico No. 108), un día antes de la sesión de discusión y votación.

241. Así mismo, se evidencia que antes de que llegara a la Cámara de Representantes la proposición de adoptar el proyecto de ley aprobado ya por la plenaria del Senado de la República, la Cámara de Representantes había decidido negativamente sobre la proposición formulada para modificar el artículo 38 y, además, votado afirmativamente el texto del artículo propuesto por la ponencia. Adicionalmente, es de destacar que el Senado de la República no hizo tampoco modificación alguna al texto del artículo 38 y que la aprobación recayó sobre el texto del artículo 38 propuesto en la ponencia radicada para esa sesión. En ese marco, además, se encuentra que la ponencia para segundo debate en Cámara y Senado era idéntica en relación, por lo menos, con este artículo.

242. No obstante ser clara e irrefutable la anterior coincidencia, la Sala Plena estima importante reparar en el hecho de que cuando se propuso en la plenaria de la Cámara de Representantes acoger el proyecto aprobado por la plenaria del Senado, la información que

se dio al respecto fue mínima, evidenciándose incluso manifestaciones poco claras en relación con lo aprobado en el Senado sobre “el artículo de los organismos de control” (fundamento jurídico No. 116), por lo cual, al pasar a votar de manera integral el texto aprobado minutos antes por la plenaria del Senado de la República en segundo debate, la Cámara de Representantes no tenía conocimiento sobre el contenido de dicho texto y, aun así, le impartió su aprobación. Lo indicado, era esperar a que se publicara el texto aprobado por el Senado y si había diferencia, como la había, debía surtir el trámite de conciliación y ulterior repetición del segundo debate en las plenarias de una y otra Cámara, sobre los artículos con contenido diferente hasta obtener un texto idéntico y definitivo. Empero como se estaba actuando el último día del día previsto en la Ley para aprobarlo y ya no había tiempo para surtir dicho trámite, por lo cual, de transcurrir el 5 de diciembre sin decisión alguna, regiría el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hubieren sido aprobadas en el primer debate, evento en el cual el Gobierno Nacional debía expedir mediante Decreto el Presupuesto del Sistema General de Regalías, se optó por seguir la actuación irregular descrita.

243. En consecuencia, la actuación así surtida lesionó el principio de publicidad, lo mismo que se desconoció el de consecutividad, motivo por el cual, también por este aspecto, la norma demandada deberá ser declarada inexecutable.

11. La violación directa de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política

244. Sumado a todo lo anterior, tal y como se ha descrito a lo largo de esta providencia, observa la Corte que, la creación de dependencias y planta temporal y los gastos ordenados para soportarla se destinaron a fines no previstos en la ley de apropiaciones del sistema de regalías, desconociéndose así los artículos 360 y 361 constitucionales, ya que tales órdenes y gastos relacionados con la creación de dependencias y cargos en la Contraloría General de la República, no se encuentran sustentadas en normas contenidas en una ley anterior, por lo que en aplicación de lo previsto en el inciso segundo del artículo 22 del Decreto Ley 2067 de

1991, la Corte fundará la declaración de inexecutable en la violación de las citadas normas constitucionales, así ellas no hayan sido invocadas en el curso del proceso.

Efectos de la sentencia

245. Según lo previsto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996,²⁴⁶ Estatutaria de la Administración de Justicia, en los términos revisados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037 de 1996,²⁴⁷ las sentencias que profiere la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario. En este último evento, la Corte puede resolver que las sentencias tengan efecto retroactivo o decidir que tengan efecto diferido, y en este segundo caso, con el objetivo de conceder al legislador un término razonable para que supla el vacío normativo y garantice que las situaciones derivadas de la expulsión del ordenamiento de la norma inexecutable no afecten la materialización de otros mandatos constitucionales.²⁴⁸

246. La Corte ha señalado que la adopción de sentencias de inexecutable con efectos diferidos no es una contradicción lógica, sino que persigue la maximización del principio de supremacía constitucional mediante la prevención de los efectos traumáticos que podría tener una inexecutable inmediata en otra de las cláusulas de la Constitución.²⁴⁹ Ahora bien, la adopción de este tipo de decisiones por parte de la Corte no puede obedecer a valoraciones políticas o de conveniencia, sino que debe responder a una situación límite en la que es evidente el efecto inconstitucional de la declaratoria de inexecutable simple. Así, para recurrir a este tipo de remedio, es necesario que (i) la Corte justifique esa modalidad de decisión; (ii) precise que la declaración de inexecutable inmediata genera una situación constitucionalmente peor que mantener temporalmente la norma en el ordenamiento jurídico; (iii) se explique por qué es más adecuado declarar la inexecutable diferida que proferir una sentencia integradora. Para el efecto se debe valorar el ámbito de libertad de configuración legislativa en la materia, y la intensidad de la afectación de los principios y

valores constitucionales derivada del mantenimiento de la disposición acusada en el ordenamiento. Por último, (iv) debe justificar la extensión del plazo conferido al legislador, en función de la complejidad del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales.²⁵⁰

247. En este caso, la declaratoria de inexecuibilidad con efectos inmediatos hacia el futuro de la disposición acusada implicaría la cesación automática de las funciones de control fiscal que desarrolla el personal vinculado a la planta temporal que esta medida crea y financia, lo que podría generar algún riesgo en relación con la administración de estos recursos. Este riesgo desaparece si en un término razonable se dictan las normas legales que, cumpliendo con los requisitos que la Constitución Política establece, adopte o modifique la planta de personal y con ella los cargos que se requieran para que, sin solución de continuidad, se sigan cumpliendo las funciones de control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías.

248. La Sala observa que precisamente el parágrafo segundo del artículo 183 de la Ley 2056 de 2020 revistió hasta por seis meses al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para “suprimir, modificar, refundir o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.” Dado que, en principio la planta temporal creada mediante el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 expira el 31 de diciembre de 2020, la Sala estima razonable diferir los efectos de esta decisión hasta el 1 de enero de 2021. Así, el Gobierno Nacional contará con un plazo razonable para decidir si suple el vacío normativo resultante de esta declaratoria de inexecuibilidad mediante el ejercicio de las facultades extraordinarias con las que fue investido mediante la Ley 2056 de 2020, al tiempo que se garantizará el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.

Síntesis de la decisión

249. La Sala Plena se ocupó de la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Jorge Enrique Robledo Castillo, Alexander López, Wilson Arias Castillo, Carlos Germán Navas Talero y Jorge Alberto Gómez Gallego demandan el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 “[p]or la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”, por el desconocimiento de los principios constitucionales de unidad de materia, publicidad y consecutividad, al crear una planta global temporal sin cargo presupuestal.

250. Adelantado el trámite de rigor, allegadas las intervenciones de la Contraloría General de la República, la Universidad Externado, el ciudadano Pedro Alfonso Hernández y la Red de Veedurías de Colombia, y recibido el concepto del Procurador General de la Nación, la Sala decidió declarar la ineptitud sustantiva de la demanda frente al último cargo, esto es, la creación de una planta global sin cargo presupuestal.

251. Al analizar de fondo el cargo por la violación del principio de unidad de materia, la Corte no encontró que los gastos de funcionamiento previstos en la norma acusada para atender las dependencias y la nómina allí prevista tengan que ver con el uso de los ingresos para los gastos y apropiaciones del Sistema General de Regalías en los precisos términos previstos en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y en las normas orgánicas del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías.

252. La Corte concluyó que no existe conexidad temática, pues el control y vigilancia a cargo de la Contraloría no depende directamente del personal que en el marco de su planta esté destinado con tal pretensión, así como tampoco se cumple con el requisito de conexidad instrumental, pues el ejercicio de la función de control fiscal no tiene entre sus objetivos “fortalecer la transparencia, participación ciudadana y buen gobierno” del sistema general de regalías, objetivo que sí debe ser cumplido por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías (SMSCE), que es el conjunto de actores, normas, procedimientos administrativos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de

los recursos del Sistema General de Regalías, que se desarrolla de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario y, de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal.

253. El artículo 38 tampoco satisface el requisito de conexidad causal, pues la normativa general del presupuesto de regalías está dirigida a satisfacer los fines y objetivos del Sistema General de Regalías, mientras que lo dispuesto en aquella disposición hace relación a un aspecto organizacional y laboral de la Contraloría General de la República, los cuales deben ser objeto de una ley ordinaria distinta, como atrás quedó expuesto, y nada tienen que ver con una ley de presupuesto.

254. En conclusión, para la Corte la norma constituye una materia completamente ajena al contenido propio de una ley de presupuesto, toda vez que el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, sub-examine, se relaciona con asuntos de índole netamente administrativos como son la creación de dependencias y cargos o empleos de la Contraloría General de la República, asuntos propios de una ley ordinaria sobre estructura, planta de personal y cargos de esa organización fiscalizadora o de control y, por consiguiente, es violatoria del artículo 158 de la Constitución y, de contera, del artículo 169 de la misma.

255. Así mismo, la Corte concluyó que se desconocieron los principios de publicidad y consecutividad, y que, de contera, en la aprobación del artículo 38 por el Congreso de la República se incurrió en tal quebrantamiento, dado que en el contexto del debate que se adelantó en este caso en concreto la Cámara de Representantes impartió en blanco la aprobación en segundo debate de un texto que no conoció.

256. La Corte concluyó que la creación de dependencias y planta temporal y los gastos ordenados para soportarla en el artículo acusado, se destinaron a fines no previstos en la ley

de apropiaciones del sistema de regalías, desconociéndose así los artículos 360 y 361 constitucionales, ya que tales órdenes y gastos relacionados con la creación de dependencias y cargos en la Contraloría General de la República, no se encuentran sustentadas en normas contenidas en una ley anterior.

257. Por último, la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 hasta el 1 de enero de 2021, en razón a la afectación de que una declaratoria de inexecutable simple podría generar en el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y la estabilidad en el empleo de las personas vinculadas a la planta temporal creada mediante la norma acusada, tiempo durante el cual, el Presidente de la República podría ejercer las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo segundo del artículo 183 de la Ley 2056 de 2020.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

SEGUNDO. Los efectos de la presente sentencia se difieren a partir del 1º de enero de 2021.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO (E)

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

El principio de publicidad, en su sentido natural, implica el conocimiento previo de los proyectos y proposiciones que deben estudiar y analizar los Congresistas para participar en el debate parlamentario. Por tanto, el control a cargo de la Corte Constitucional consiste en determinar si existe tal conocimiento previo y necesario para la debida conformación de la voluntad del legislador. Además, en casos como el presente, para verificar tal estándar conocimiento previo es absolutamente imprescindible considerar las particularidades del trámite legislativo.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Incumplimiento de exigencias de especificidad y suficiencia de razones (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-13.180)

Magistrados sustanciadores: Jorge Enrique Ibáñez Najar y Antonio José Lizarazo Ocampo

Con respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo este salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia. La Corte Constitucional ha debido declarar la exequibilidad del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018. Esto, por cuanto la plenaria de la Cámara de

Representantes no desconoció el principio de publicidad que la jurisprudencia constitucional ha derivado del artículo 157 de la Constitución.

1. A diferencia de la posición mayoritariamente adoptada por la Sala Plena, en el asunto sub examine el principio de publicidad sí se satisfizo, por cuanto los Representantes a la Cámara de Representantes sí conocían el texto que estaban votando –que luego se incorporó como el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018–. Esto es así, entre otras razones, porque el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República fue el mismo texto presentado para primer debate en las comisiones terceras y cuartas conjuntas de Senado y Cámara, y los representantes a la Cámara tenían conocimiento de esta circunstancia. Además, antes de aprobar la proposición presentada ante la plenaria de la Cámara de Representantes para acoger el texto del proyecto de ley que había sido aprobado por el Senado de la República, el artículo demandado ya había sido debatido y votado por la plenaria de la Cámara de Representantes, en los mismos términos que fue votado y aprobado por el Senado de la República.

1. El principio de publicidad, en su sentido natural, implica el conocimiento previo de los proyectos y proposiciones que deben estudiar y analizar los Congresistas para participar en el debate parlamentario. Por tanto, el control a cargo de la Corte Constitucional consiste en determinar si existe tal conocimiento previo y necesario para la debida conformación de la voluntad del legislador. Además, en casos como el presente, para verificar tal estándar conocimiento previo es absolutamente imprescindible considerar las particularidades del trámite legislativo.

1. Las particularidades de los diferentes proyectos de ley y, por tanto, de su trámite legislativo, son determinantes porque, como ocurre en el asunto sub examine, pueden alterar el rito ordinario del mismo y, por tanto, excluir un examen constitucional basado en un criterio meramente formalista, que no considere lo relevante. Es decir, exige constatar si los congresistas, en efecto, tenían a su disposición la información necesaria y suficiente para

valorar la adecuada formación de su voluntad democrática derivada del conocimiento previo del contenido del proyecto de ley -principio de publicidad-. Por esta razón, en el asunto sub examine, el cumplimiento de la exigencia de publicidad se debió valorar de cara al procedimiento legislativo particular, no de manera aislada, y en atención al trámite ordinario de la generalidad de los proyectos de ley.

1. Al valorar, en concreto, las particularidades del trámite legislativo sub examine era razonable inferir que, de un lado, el artículo aprobado por la plenaria del Senado de la República fue materialmente idéntico al artículo aprobado en primer debate de las comisiones terceras y cuartas conjuntas de Senado y Cámara -conocido previamente por la Plenaria de la Cámara de Representantes- y, de otro lado, que la Cámara de Representantes sí tuvo la posibilidad de debatir la proposición presentada para acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado y, en ese sentido, deliberar sobre la misma -lo cual ocurrió de manera específica en relación con el artículo demandado-. Inclusive, es posible concluir que la Plenaria de la Cámara de Representantes tuvo la oportunidad, de haberlo considerado pertinente, de solicitar mayor información sobre lo aprobado por la plenaria del Senado de la República.

1. Además, es relevante destacar que, en atención al contexto particular del trámite legislativo de la Ley 1942 de 2018, en este caso, resultaba manifiestamente irrazonable exigir, por ejemplo, (i) la publicación del proyecto de Ley aprobado por la plenaria del Senado de la República en la Gaceta del Congreso de manera previa a la deliberación en la plenaria de la Cámara de Representantes o (ii) su lectura integral en la sesión de esta última plenaria.

1. A diferencia de la tesis mayoritaria, este caso presenta diferencias sustanciales respecto del precedente constitucional fijado en la sentencia C-481 de 2019. En esta sentencia, la Corte examinó la constitucionalidad la totalidad de la Ley 1943 de 2018; mientras que, en el presente asunto, la pretendida demanda de inconstitucionalidad recae de manera exclusiva

respecto del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, que no de la totalidad de la ley. En el primer caso, dado el control general que realizó la Corte sobre la Ley 1943 de 2018, en la sentencia C-481 de 2019, no era posible valorar un cargo específico respecto de disposiciones particulares. No obstante, en este asunto, dicho examen sí es posible, en la medida en que el pretendido cargo recae sobre una única disposición y, por tanto, es respecto de este cargo que debe valorarse la satisfacción del principio de publicidad. En el caso decidido en la sentencia C-481 de 2019, el trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018 estuvo precedido por mensaje de urgencia, circunstancia que no se acredita en el presente asunto, pues el trámite especial es propio del diseño constitucional. En este caso, de no haberse aprobado el proyecto de ley, lo hubiese expedido el Presidente por decreto, circunstancia específicamente regulada en la Ley 1530 de 2012 y específicamente valorada por la Cámara de Representantes.

1. Por último, en relación con el cargo por “creación de una planta global temporal para la vigilancia sin cargo presupuestal”, considero que no es apto. Esto, por cuanto no cumple las exigencias mínimas argumentativas para constituir un verdadero cargo de inconstitucionalidad. En efecto, este cargo no satisfizo los requisitos de especificidad y suficiencia, ya que el demandante no precisó con claridad cuál era el mandato constitucional quebrantado; lo cual era necesario para despertar una mínima duda de inconstitucionalidad respecto de la norma demandada.

Fecha ut supra,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-483/20

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración (Salvamento de voto)/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Respeto (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración (Salvamento de voto)

1. Con el acostumbrado y debido respeto por las decisiones de la sala plena de la Corte Constitucional, presento mis razones de disenso con la sentencia C-483 de 2020. Se trata de la decisión de declarar inexecutable, con efectos diferidos, el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018. Esa disposición creó unos cargos transitorios dentro de la planta global de la Contraloría General de la República que se encarga de la vigilancia y control fiscal del Sistema Nacional de Regalías.

1. La sala plena consideró que el proceso de aprobación de esa disposición vulneró los principios de publicidad, consecutividad y democrático. Asimismo, la Corte indicó que el Congreso de la República había desconocido el principio de unidad de materia. En criterio de la mayoría, el legislador no podía incluir en el presupuesto bianual del Sistema Nacional de Regalías aspectos organizacionales y laborales de la Contraloría General de la República.

1. El eje de mi disenso se basa en una lectura deliberativa del procedimiento legislativo y en el efecto útil tanto del principio de la instrumentalidad de las formas como del principio de conservación del derecho. Con base en esos postulados considero que la información aportada al proceso de control de constitucionalidad permitía inferir que el Congreso de la República no había incurrido en ninguno de los vicios declarados por la Corte Constitucional.

1. En primer lugar, debo señalar que la propia sala plena reconoció que las dos cámaras del Congreso de la República tuvieron la oportunidad de conocer y debatir tanto la disposición como el contenido normativo del que fuera finalmente el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018. Así lo reconoció la propia sentencia cuando manifestó:

“240. Es cierto que el artículo 38 finalmente incorporado en el marco de la Ley 1942 de 2018 fue incluido en el debate legislativo desde la ponencia para primer debate surtido conjuntamente en las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras y, que, en adelante, tras la precisión realizada en el primer debate sobre la vigencia de la planta temporal, el artículo no sufrió alteración alguna, siendo conocido por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en el informe de ponencia publicado el 4 de diciembre de 2018 (fundamento jurídico No. 108), un día antes de la sesión de discusión y votación.

241. Así mismo, se evidencia que antes de que llegara a la Cámara de Representantes la proposición de adoptar el proyecto de ley aprobado ya por la plenaria del Senado de la República, la Cámara de Representantes había decidido negativamente sobre la proposición formulada para modificar el artículo 38 y, además, votado afirmativamente el texto del artículo propuesto por la ponencia. Adicionalmente, es de destacar que el Senado de la República no hizo tampoco modificación alguna al texto del artículo 38 y que la aprobación recayó sobre el texto del artículo 38 propuesto en la ponencia radicada para esa sesión. En ese marco, además, se encuentra que la ponencia para segundo debate en Cámara y Senado

era idéntica en relación, por lo menos, con este artículo” (negrita fuera de texto).

1. La sala consideró que esa clara e irrefutable coincidencia no era suficiente para satisfacer los principios de publicidad y consecutividad. En el criterio de la mayoría de la Corte, la información con la que contaba la plenaria de la Cámara de Representantes para votar el texto aprobado por la plenaria del Senado era insuficiente y poco clara²⁵¹.

1. Sobre esta conclusión me interesa destacar una perspectiva deliberativa y material de los ritos procesales que constituyen el pilar fundamental del sistema democrático. De manera que no propongo una flexibilización de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, ni una lectura consecuencialista de tales disposiciones. Por el contrario, considero que esas normas procesales son funcionales a un sistema legislativo deliberativo en el que todos los interesados en la aprobación de una norma puedan participar en un debate igualitario. Eso significa que todas las perspectivas interesadas sean escuchadas en igualdad de condiciones y que sus posiciones sean objeto de amplio debate. Esa es una forma de entender la democracia y sus procedimientos como un diálogo público entre iguales.

1. Bajo esa perspectiva considero que las dos preguntas fundamentales eran las siguientes: ¿observó el Congreso de la República las reglas procedimentales básicas con el objetivo de que la aprobación de la disposición y del contenido normativo del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 fuera el resultado de una deliberación en la que participaran todos los interesados, sus posiciones fueran escuchadas y valoradas con un criterio igualitario? Y, todavía más importante: ¿conocían efectivamente los integrantes de las dos cámaras del Congreso de la República tanto la disposición como la norma objeto de su consentimiento (positivo o negativo) parlamentario en relación con el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018?

1. Considero que esas dos preguntas no tienen una respuesta teórica sino una respuesta que se basa en los hechos. Como lo anuncié al expresar mi voto ante la sala plena, lo cierto es

que sobre el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018: i) no hubo modificación de su texto desde el primer debate conjunto en las comisiones económicas, ii) fue centro de amplias discusiones a lo largo del trámite legislativo, iii) fue sometido a proposiciones sustitutivas que, luego de la discusión respectiva, no fueron acogidas y iv) fue incluso aprobado por la mayoría de la plenaria de la Cámara de Representantes antes de la proposición mencionada. Esto último ocurrió luego de una etapa de deliberación en la que se escucharon a todos los sectores políticos que así lo solicitaron. De allí que se pueda concluir que ninguno de los integrantes de las cámaras del Congreso -con independencia de su posición favorable o desfavorable respecto de la norma objeto de deliberación- pudiera invocar una cierta sorpresa en relación con el contenido normativo del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018.

1. Esos elementos fácticos me parecen completamente relevantes para afirmar que tanto una lectura procedimental como una lectura deliberativa del procedimiento legislativo permiten concluir que el Congreso de la República aprobó el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 después de un debate informado en el que participaron todos los interesados. Este contenido procedimental y deliberativo integra la esencia de los principios de publicidad y consecutividad.

1. El mismo enfoque deliberativo me conduce a manifestar mi disenso en relación con la decisión de la mayoría sobre la vulneración del principio de unidad de materia. De nuevo, considero que la creación de una plata global temporal dentro del órgano de control que realiza la vigilancia fiscal del Sistema Nacional de Regalías aparece avalada por la jurisprudencia constitucional. En este ámbito me parece absolutamente relevante indicar que se trataba de: i) una planta global que se incluyó en la ley del presupuesto bianual de regalías, ii) estaba destinada a vigilar el propio Sistema Nacional de Regalías, iii) respondía a los objetivos de propiciar el buen gobierno del Sistema Nacional de Regalías y iv) se financiaba con cargo al presupuesto para los órganos del Sistema Nacional de Regalías.

1. He querido ser redundante en las expresiones para indicar que una evaluación menos

procedimental y más deliberativa del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 habría permitido distinguir esta norma bianual de presupuesto de aquellas otras reglas que rigen las leyes anuales de presupuesto. En relación con la primera, me parece, el Congreso de la República tiene un margen razonable para decidir si amplía temporalmente y de manera limitada la planta de uno de los órganos que realiza la vigilancia y control fiscal del Sistema Nacional de Regalías.

1. En conclusión, considero que la Corte Constitucional debe proteger las reglas procedimentales del sistema democrático. Estas son el pilar que nos permite tramitar los desacuerdos sociales de manera que los resultados de esos procesos sean aceptados tanto por quienes los comparten como por quienes disienten. Ahora bien, esa protección debe tener un enfoque deliberativo que reivindique el diálogo entre iguales y que trascienda de una democracia procedimental a una democracia deliberativa. De allí que considere que la Corte ha debido declarar la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018.

Fecha ut supra

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LAS MAGISTRADAS

DIANA FAJARDO RIVERA Y

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-483/20

Referencia: expediente D-13180

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, “[p]or la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”

Magistrados ponentes:

Jorge Enrique Ibañez Najar y

Antonio José Lizarazo Ocampo

2. En nuestro concepto, contrario a lo planteado en la demanda de inconstitucionalidad y a lo afirmado por la mayoría de la Corte Constitucional en la Sentencia C-483 de 2020, el artículo demandado no adolecía de los defectos imputados, como a continuación lo explicamos.

I. El artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 no desconoce el principio de unidad de materia

3. Para quienes suscribimos este voto disidente, la mayoría restó en su análisis relevancia a: (i) la relación existente entre los ingresos del Sistema general de regalías, que se calculan bienalmente, y la existencia de una apropiación específica con destino a la Contraloría General de la República, en el marco de la partida dirigida al sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del Sistema general de regalías, y, del otro lado (ii) la particularidad de la regulación del sistema presupuestal de regalías, especialmente, en cuanto al alcance que pueden tener sus disposiciones generales. Uno y otro elemento, llevaron a que el examen de la Corte fuera estrecho y más propio de un estudio dirigido a una ley anual del presupuesto general de la Nación.

4. Como presupuestos de su estudio, la mayoría describió minuciosa y ampliamente: (i) el fundamento constitucional y orgánico del tratamiento presupuestal debido a los recursos del sistema general de regalías,²⁵³ teniendo en cuenta las normas vigentes al momento de expedirse la Ley 1942 de 2018,²⁵⁴ (ii) la naturaleza y misión de la Contraloría General de la República, a partir del artículo 267 de la Constitución, como encargada de la vigilancia de la gestión fiscal de todos quienes manejan recursos públicos, incluidos los involucrados en el Sistema general de regalías,²⁵⁵ y (iii) la regla según la cual para el ejercicio integral de su misión, la creación de empleos en la Contraloría General de la República ostenta reserva de ley ordinaria, por supuesto, delegable en el Gobierno nacional según lo previsto en el artículo 150.10 de la Constitución.²⁵⁶ También expuso detenidamente (iv) la comprensión jurisprudencial que se ha dado a la ley anual del presupuesto general de la Nación y, con menos detalle, el alcance de la ley bienal de presupuesto del Sistema general de regalías, destacando que estas no podían contener la creación de cargos.²⁵⁷

5. A nuestro juicio, principalmente en el tercero y cuarto de los acápites citados, la Sala Plena extrajo conclusiones que no se ajustan a la naturaleza de la ley bienal de presupuesto del Sistema general de regalías. En efecto, de la regulación prevista en el Título V de la Ley 1530

de 2012,²⁵⁸ se puede afirmar lo siguiente:

5.1. El sistema presupuestal de regalías está compuesto por: (i) el plan de recursos,²⁵⁹ (ii) el banco de programas y proyectos de inversión del sistema general de regalías,²⁶⁰ y (iii) el presupuesto del sistema general de regalías;²⁶¹ este último, por su parte, está integrado por (i) el presupuesto bienal de ingresos, (ii) el presupuesto bienal de gastos y (iii) las disposiciones generales.

5.2. El presupuesto de gastos está compuesto, entre otros, por una partida destinada al funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación,²⁶² y entre las apropiaciones autorizadas se encuentra una destinada a la vigilancia y control fiscales.²⁶³ La instancia del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, por su parte, es el Departamento Nacional de Planeación,²⁶⁴ y para su financiación se estableció que se podría disponer hasta del 1% de los recursos del sistema general de regalías, agregándose que tal porcentaje “se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías.”²⁶⁵ En el marco del artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, además, se previó que la vigilancia y control fiscales estaría a cargo de la Contraloría General de la República, cuya financiación para el ejercicio de sus funciones se hará con cargo a los recursos previstos para el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

5.3. Por otra parte, en atención a lo prescrito en el artículo 81 de la Ley 1530 de 2012, las disposiciones generales del presupuesto del Sistema general de regalías deben dirigirse a “cumplir con los objetivos y fines del Sistema, estableciéndose reglas particulares para cada bianualidad que el presupuesto cobija.”

6. A partir de estas reglas, lo primero que debe advertirse es que, por decisión del Legislador y, explícitamente del mismo Constituyente con posterioridad,²⁶⁶ un porcentaje de los ingresos del Sistema general de regalías tiene por destino la Contraloría General de la

República que, en ejercicio de su función constitucional de control, tiene la obligación de ejercer la vigilancia y control fiscales de los recursos provenientes de las regalías, cuyo cálculo es bienal. Aunado a lo anterior, según lo establecido en el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, esa destinación para el mencionado órgano de control tiene por objeto cubrir los “gastos que se generen” en la creación de cargos que, a través de facultades extraordinarias en dicha oportunidad, se delegó al Presidente de la República para “fortalecer la labor de vigilancia y de control fiscales”, y de los “contratos que se celebren para el fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República.”²⁶⁷

7. En segundo lugar, se evidencia que las disposiciones generales posibles dentro de una ley bienal del Sistema general de regalías tienen un contenido más amplio, si se quiere, que el conferido dentro de las leyes anuales del presupuesto general de la Nación, que, por definición del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, son aquellas que tienen por finalidad “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto.” En esta dirección, en nuestro concepto la instrumentalidad de las normas generales en el caso de la ley de presupuesto del Sistema general de regalías no se dirige con exclusividad a garantizar la “correcta ejecución del presupuesto”, sino también a garantizar, se reitera, “los objetivos y fines del Sistema”.

8. En el diseño normativo aplicable a este caso, se encuentra que el artículo 2 de la Ley 1530 de 2012, que prevé los fines y objetivos del Sistema general de regalías, consagra el de “propiciar mecanismos y prácticas de buen Gobierno”, objetivo al cual se encuentra asociado el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, según lo previsto por el Acto Legislativo 05 de 2011, y también la labor de la Contraloría General de la República; por lo cual, la asignación de recursos a este ente de control tiene como objetivo “propiciar mecanismos y prácticas de buen Gobierno.”

9. A partir de lo anterior, de la aplicación de la metodología utilizada por la Corte Constitucional para determinar el respeto o no al principio de unidad de materia, se concluía que el artículo 38 sí cumplía con dichas exigencias.

9.1. Así, (i) en la medida en que el presupuesto bienal del Sistema general de regalías prevé una partida en favor de la Contraloría para ejercer sus funciones en esta materia, una regulación relacionada directamente con la ejecución de ese presupuesto guardaba conexidad temática, pues el control y vigilancia a cargo de la Contraloría depende directamente del personal que en el marco de su planta esté destinado con tal pretensión.

9.2 De otro lado, (ii) dado que la determinación del talento humano que permite cumplir una función constitucional -función que tiene una relación estrecha con el monto de los recursos que debe controlar y vigilar y que, además, depende también de dichos recursos, pues el presupuesto destinado para esta función de la Contraloría corresponde a un porcentaje de los ingresos corrientes de regalías estimados en cada vigencia- tiene por finalidad y objetivo propiciar los mecanismos y prácticas de buen gobierno en el marco del Sistema general de regalías, también se cumplía con el requisito de conexidad instrumental, pues ha quedado explicado que este sistema tiene entre sus objetivos “fortalecer la transparencia, participación ciudadana y buen gobierno.”

9.4. El artículo 38 también (iv) acreditaba el requisito de conexidad causal, pues tanto la normativa general del presupuesto de regalías como la norma que se analizaba están dirigidas a satisfacer los fines y objetivos del Sistema General de Regalías, en cuyo marco es fundamental e imprescindible la actividad de los órganos de control con miras a que los recursos existentes se destinen y ejecuten siguiendo los lineamientos constitucionales y legales. Adicionalmente, en el marco sistemático de la ley de presupuesto de regalías es evidente que de manera integral el objeto único de esta ley consiste en materializar adecuadamente la destinación y uso de las regalías, a cuyo objeto contribuía la norma analizada.

10. En este punto no pasamos por inadvertido el hecho de que en la Sentencia C-386 de 2014268 se declaró la inconstitucionalidad de una norma relacionada con la planta de personal de la Contraloría para el control y vigilancia de regalías en el marco de la ley anual de presupuesto. Sin embargo, la situación allí analizada era diferente de la que ahora se examinaba, dado que en uno y otro caso las normas orgánicas son diferentes y, por lo tanto, las reglas sobre las disposiciones generales tienen la variación aquí ya expuesta y, del otro lado, en este caso sí existe una relación entre el funcionamiento de la Contraloría, la asignación presupuestal que se efectuó y la planta de cargos para el ejercicio de una función que se relaciona con los objetivos y fines del Sistema general de regalías.

11. En conclusión, la configuración del Sistema general de regalías y, en particular, del Sistema presupuestal diseñado por Constituyente y el legislador orgánico, conducían a afirmar que el artículo 38 demandado no era ajeno a la materia regulada en la ley bienal de presupuesto. Bajo el cargo de unidad de materia, éste era el tipo de análisis de constitucionalidad que ameritaba el asunto y que conducía a afirmar que el principio invocado en la demanda no se había vulnerado.

I. El artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 no viola directamente los artículos 360 y 361 de la Constitución

12. Estimó la mayoría que “la creación de dependencias y planta temporal y los gastos ordenados para soportarla se destinaron a fines no previstos en la ley de apropiaciones del sistema de regalías (...) ya que tales órdenes y gastos relacionados con la creación de dependencias y cargos en la Contraloría General de la República, no se encuentran sustentadas en normas contenidas en una ley anterior (...)” A nuestro juicio, lo primero que es necesario precisar es que este cargo, tal como lo sostuvo la Procuraduría General de la Nación en su intervención, no cumplía los requisitos de aptitud para promover una decisión de fondo. Para los demandantes, la planta de cargos prevista en el artículo 38 demandado no contaba con sustento presupuestal y esto implicaba la lesión de los artículos 360 y 361 de la

Constitución. No obstante, los promotores de la acción no indicaron el mandato directamente lesionado de los artículos constitucionales mencionados, por lo cual, era evidente que adolecía de falta de especificidad.

13. Con independencia de lo anterior, desde nuestra perspectiva, la planta creada en el artículo 38 sí contaba con una apropiación presupuestal, en atención al mandato según el cual una parte de los recursos dirigidos al sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías deben dirigirse a la vigilancia y control fiscales a cargo de la Contraloría General de la República. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, fundamento jurídico No. 6 de este salvamento, estos recursos tienen el objeto de cubrir gastos de personal. Si esto no fuera así, o no pudiera ser así, ¿cuál sería la justificación o destinación de los recursos que para la Contraloría General de la República establece la Ley orgánica y, actualmente, el artículo 361 de la Constitución, tras la modificación del Acto Legislativo 05 de 2019?

14. Una vez analizada la Ley 1942 de 2018, se evidencia que su artículo 3 reguló el “presupuesto de los órganos del Sistema General de Regalías”, incluyendo una partida para el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación (subcapítulo 2), que dividió entre el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República, así:

PRESUPUESTO DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 2019-2020

Capítulo

Subcapítulo

Sección

Concepto

Valor

I

GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

928.229.576.498

1

FISCALIZACIÓN DE LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS YACIMIENTOS, Y
CONOCIMIENTO Y CARTOGRAFÍA GEOLÓGICA DEL SUBSUELO

371.291.830.599

2101

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

(Distribución de Recursos, Art 13 Ley 1530 de 2012)

371.291.830.599

2

SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN

185.645.915.300

0301

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

92.822.957.650

15. En los anteriores términos, la decisión de la Sala Plena no tuvo en cuenta que de los ingresos de las regalías sí se destina una apropiación para la Contraloría; dicha apropiación, según el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012, incluye gastos de personal y, por lo tanto, con independencia de lo que pueda considerarse como un mejor manejo del talento humano en la entidad -lo cual no era objeto de esta demanda, según los cargos invocados-, no resultaba acertado afirmar bajo esta interpretación que el artículo 38 demandado no contaba con una partida presupuestal. Por lo tanto, en nuestra opinión, la disposición demandada no quebranta ningún mandato constitucional relacionado con las reglas de ordenación del presupuesto.

I. El artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 no quebranta los principios de publicidad y consecutividad

16. Finalmente, encontramos que en el estudio de este cargo la Sala Plena dejó de aplicar el

principio de instrumentalidad de las formas. Una vez detallado el trámite del Proyecto de Ley número 182 de 2018 Cámara – 167 de 2018 Senado,²⁶⁹ la Sentencia C-483 de 2020 da cuenta de que la Cámara de Representantes y el Senado de la República se reunieron el 5 de diciembre de 2018 para adelantar el segundo y cuarto debate, respectivamente, de manera simultánea y que, para el efecto, la ponencia y el anuncio para llevar a cabo estas sesiones se publicaron el 4 de diciembre de 2018, cumpliéndose así -hasta ese momento- con las exigencias de la publicidad.

17. No obstante, dado que el Senado finalizó su sesión y aprobó un texto definitivo -al que se le introdujeron modificaciones- y que para ese momento aún la Cámara de Representantes no finalizaba su sesión, llegó la propuesta a la Cámara de aprobar lo que el Senado había avalado, su texto integral, sin tener en cuenta las decisiones que en el curso de la sesión del 5 de diciembre ya había adoptado la Cámara de Representantes con fundamento en la ponencia publicada el 4 de diciembre. En este escenario, en consecuencia, la pregunta que debía hacerse la Sala es si la proposición de aprobar el proyecto ya avalado por el Senado, específicamente el artículo 38, le permitió a los representantes conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación.

18. El artículo 38 finalmente aprobado en el marco de la Ley 1942 de 2018 fue incluido en el debate legislativo desde la ponencia para primer debate conjunto de las comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado y, en adelante, el artículo no sufrió alteración alguna, siendo conocido por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en el informe de ponencia publicado el 4 de diciembre de 2018, un día antes de la sesión de discusión y votación.

19. También se evidencia que antes de que llegara a la Cámara de Representantes la proposición de adoptar el proyecto de ley aprobado ya por la plenaria del Senado de la República, la Cámara de Representantes había decidido negativamente sobre la proposición formulada para modificar el artículo 38 y, además, votado afirmativamente el texto del

artículo propuesto por la ponencia. Adicionalmente, es de destacar que el Senado de la República no hizo tampoco modificación alguna al texto del artículo 38 y que la aprobación recayó sobre el texto del artículo 38 propuesto en la ponencia radicada para esa sesión. En ese marco, además, se encuentra que la ponencia para segundo debate en Cámara y Senado era idéntica en relación, por lo menos, con este artículo. Por lo anterior, en últimas, la Cámara de Representantes al avalar el proyecto ya aprobado por el Senado acogió el artículo 38 en los mismos términos en los que ya lo había decidido esa misma célula legislativa.

20. No obstante, no puede pasarse por alto que cuando se presentó ante la Cámara la proposición de aprobar lo que el día anterior había sido avalado por el Senado, la información que se dio al respecto fue mínima, evidenciándose incluso manifestaciones poco claras en relación con lo aprobado en el Senado sobre “el artículo de los organismos de control”, por lo cual, de entrada, no era claro si la Cámara de Representantes tenía conocimiento sobre cuál era la decisión que había tomado el Senado de la República respecto al artículo 38 y, en consecuencia, si estaba enterada de lo que estaba votando.

21. En ese marco, sin embargo, considerando las particularidades del debate llevado a cabo en este caso, en particular, (i) que la ponencia inicial para Senado y Cámara era idéntica, por lo menos en relación con el artículo 38 cuestionado; (ii) que antes de la proposición en la Cámara de acoger el proyecto del Senado, la Cámara había discutido y aprobado el artículo 38 tal y como venía en la ponencia, incluso rechazando, previo debate y votación, una propuesta para reemplazar su texto, y que (iii) el texto aprobado por el Senado correspondía con la ponencia y con el aprobado por la Cámara de Representantes, lo cierto es que el artículo aprobado en tales condiciones corresponde con aquél que ya había discutido y votado la misma Cámara -cuando estaba siguiendo la ponencia publicada el día anterior a la sesión-, manifestando así su voluntad de acogerlo.

22. Así entonces, considerar en las anteriores circunstancias la configuración de un vicio de inconstitucionalidad, implicó desconocer la instrumentalidad de las formas y, por lo tanto, la

voluntad en que el enunciado del artículo 38 se convirtiera en ley de la República.

Conclusión

23. En los anteriores términos, en nuestra opinión no se configuraban los defectos invocados por los promotores de la acción y, en consecuencia, el artículo 38 era exequible. Las razones para soportar esta concepción, las dejamos expuestas en este voto particular.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 Folios 49 a 51.

2 En respuesta a la petición de pruebas se recibieron los oficios (i) S.G.2-961/2019 del 14 de

junio de 2019. Secretario General de la Cámara de Representantes; (ii) CCCP3.4.0560/19 de la misma fecha. Secretaria de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes; (iii) CTE-CS-0054-2019 del 20 de junio de 2019. Secretario General de la Comisión Tercera del Senado; (iv) SGE-CS-284-2019 del 16 de junio de 2019. Secretario General del Senado de la República; (v) SGE-CS-0935-2019 del 18 de junio de 2019. Secretario General del Senado de la República; (vi) S.G.2-1697/2019 del 10 de septiembre de 2019. Secretario General Cámara de Representantes; y, (vii) S.G.2-2175/2019 del 18 de noviembre de 2019. Secretaria General de la Cámara de Representantes. A través de los oficios mencionados, se allegó en su integridad el trámite legislativo que culminó con la expedición de la Ley 1942 de 2018.

3 Atendiendo lo dispuesto en el artículo 244 de la CP.

4 Siguiendo lo previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la CP.

5 Conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

6 En este auto, además, se inadmitió la demanda en relación con los demandantes Alexander López y Carlos Germán Navas Talero, a quienes se les concedió el término de 3 días para que procedieran a allegar nota de presentación personal de la demanda. Posteriormente, mediante Auto del 21 de mayo de 2019 la demanda se rechazó en relación con aquellos, por cuanto en el término de ejecutoria no se pronunciaron sobre lo requerido.

7 Diario Oficial No. 50.819 de 27 de diciembre de 2018

8 Para el efecto citaron la Sentencia C-133 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Además, indicaron que la violación del principio de unidad de materia constituye un defecto material, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en las sentencias C-531 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-211 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-214 de 2007. Álvaro Tafur Galvis; C-230 de 2008. Rodrigo Escobar Gil; C-486 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa; y, C-277 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

9 Las cuales expusieron, según afirmaron, siguiendo la metodología referida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-400 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

10 Como “la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el

que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular.”

11 “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Regalías”.

12 Indicaron que, según la Corte Constitucional, este criterio se concreta en “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.” Sentencia C-133 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

13 “Artículo 33. Plantas de personal de carácter temporal para la Contraloría General de la República. Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2020 la planta temporal de la Contraloría General de la República para el Sistema General de Regalías, creados mediante Decreto-ley 1539 de 2012. // Corresponderá al Contralor General de la República efectuar los ajustes necesarios para que la planta de personal sea consistente con los montos apropiados en la presente ley a dicho órgano de control. Para tal efecto podrá reducir, suprimir o refundir empleos en la planta temporal que se está prorrogando en el presente artículo. // Parágrafo. Si durante la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2019-2020 es necesario efectuar ajustes a los montos aprobados en la presente ley, el Contralor General de la República revisará la estructura de la planta de personal, reduciendo, suprimiendo o refundiendo empleos, para ajustarla a las nuevas disponibilidades presupuestales.”

14 Fecha en la que se adelantó el primer debate conjunto.

15 “En suma, en la Ley 1942 de 2018 y su artículo 38 no se encuentra conexidad temática, ni causal, ni sistemática. Aunado a ello, son variados los elementos contextuales que permiten identificar que la disposición demandada no tiene parangón alguno con las disposiciones de las leyes similares que regularon las vigencias anteriores de los presupuestos bianuales de regalías, por el contrario, se demuestra que es contraria a la práctica legislativa según la cual en las leyes bianuales de regalías nunca se han creado plantas globales de personal. Igualmente, gracias a los elementos contextuales del trámite legislativo se pudo demostrar que en ningún momento se justificó, sustentó o debatió con criterios técnicos la naturaleza

de la disposición contenida en el artículo 38 de la Ley.”

16 M.P. Alberto Rojas Ríos. Los promotores de la acción destacaron de la referida providencia el siguiente apartado, como el mandato desconocido por la Cámara de Representantes en el segundo debate en este caso: “(iii) Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto.”

17 Los demandantes presentan un acápite en el que se refieren al “Concepto y características del principio constitucional de publicidad en el trámite legislativo”, advirtiendo que “La Corte Constitucional ha identificado que el principio de publicidad en el trámite legislativo consiste en el conocimiento previo, por parte de los congresistas, del contenido de los textos sometidos a consideración... Asimismo, se destaca que el principio de publicidad emana del contenido del numeral primero del artículo 157 de la Constitución Política de Colombia y es aplicable tanto para los debates en comisión como en plenaria.”

18 Folios 177 a 200.

19 Folios 135 a 141.

20 Folios 217 a 223.

21 Folios 203 a 215.

22 El memorial allegado fue suscrito por el Contralor General de la República.

23 El apartado al que se refiere la Contraloría es el siguiente: “Si bien no es posible percibir en el audio de la grabación de la sesión, es posible concluir que en la reunión que tuvo lugar en la parte posterior de la Mesa Directiva de la Cámara se comentó la situación del Proyecto de Ley en cuestión y no es descabellado considerar que producto de dicha conversación se formuló la proposición anteriormente citada. Una vez presentada la proposición, la Mesa Directiva de la Cámara puso la sometió (sic) a consideración de la plenaria. Como consecuencia de ello, se obtuvieron 100 votos por acoger el texto aprobado por el Senado y 14 en contra. Por tanto, la Plenaria delegó la aprobación del texto a lo decidido por el Senado y se procedió a terminar la sesión.”

24 Artículo 2, numeral 6° de la Ley 1530 de 2012.

25 Termino desarrollado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-1124 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

26 Esta suma se obtiene al dividir el monto total “aprobado para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación por \$185,645,915,300. Dicho concepto comprende, a su vez, dos secciones: (I) Departamento Nacional de Planeación y (II) Contraloría General de la Republica, cada una de las cuales tiene un monto -correspondiente a la mitad del valor indicado- que asciende a los \$92,822,957,650. Estos recursos son para el bienio 2019-2020 y no le es dable a los actores confundirlos con aquellos de 2012 con los cuales se amparó la creación -de ese entonces- de la planta global de duración temporal.”

27 Para el efecto realizó un recuento del trámite legislativo.

28 Sentencia C-403 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

29 Consideró que, según lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-403 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), “el control fiscal es una actividad de exclusiva vocación pública que busca proteger los intereses generales de la comunidad, lo que se da con un buen manejo de los bienes y recursos públicos, puesto que solo así se asegura el cumplimiento de los fines esenciales del Estado promoviendo la prosperidad general; dicha actividad de protección se ha confiado a la contralorías, por ello es claro que el ejercicio de control fiscal es una función permanente que cumplen estos organismos de naturaleza pública y la vigilancia a los recursos del Sistema General de Regalías no es la excepción.”

30 Mediante concepto 6697 de 3 de febrero de 2020, folios 236 a 245.

31 Según el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política, “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.”

32 El texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la Republica se publicó en la Gaceta del Congreso 1123 del 12 de diciembre de 2018.

33 Menciona la certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes.

34 Así como la Universidad Externado y el ciudadano Pedro Alfonso Hernández, aunque su intervención fue extemporánea.

35 Posición expuesta por el Ministerio Público, para quien el cargo de unidad de materia es apto (fundamentos jurídicos 43 a 50).

36 Ver entre otras, las Sentencias C-1095 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1143 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-041 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-128 de 2011. M.P. Juan Carlos Hena Pérez; C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-658 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-148 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; y C-538 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

37 Concretando los mandatos previstos en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política. Ahora bien, el artículo 40.6 expresamente prevé como derecho político la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución.

38 Artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

39 Consultar, entre otras, las Sentencias C-236 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-170 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

40 En la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), sistematizando los lineamientos fijados por la jurisprudencia, la Corte definió las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado. De ahí que el citado fallo sea objeto de reiteración por la Corte en innumerables pronunciamientos.

41 Ver, entre otras, la Sentencia C-353 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

42 Consultar, entre otras, la Sentencia C-357 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

43 En la Sentencia C-894 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), se afirmó que: “la propia jurisprudencia ha dejado claro, que la Corte se encuentra habilitada para adelantar un nuevo estudio de procedibilidad de la demanda en la Sentencia, cuando de la valoración de

los elementos fácticos allegados al proceso, se infiere una inobservancia de los requisitos mínimos de procedibilidad en la acusación, que a su vez no permite delimitar el ámbito de competencia de la Corte para pronunciarse. Se ha explicado al respecto, que en esa instancia procesal, el análisis resulta de mayor relevancia, si se tiene en cuenta que para ese momento, “además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, [sólo] participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio.”

44 “Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones: (...) 3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.”

45 Ver, por ejemplo, la intervención de la Contraloría General de la República.

47 Este acápite se construye teniendo en cuenta las principales normas vigentes al momento de la expedición de la Ley 1942 de 2018. Con posterioridad a dicho momento, la Sala destaca que se profirió el Acto Legislativo 05 de 2019, “por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones” y la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, marco normativo éste que determinará la expedición de las próximas leyes de presupuesto del Sistema General de Regalías.

48 “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.”

49 Dicha Ley es la contenida v.gr. en el Código de Minas o en el Código de Petróleos.

50 Esta es la Ley 1530 de 2012, la cual ha sido derogada parcialmente por la Ley 2056 de 2020 y algunas de sus normas entraron en vigencia a partir de su publicación el 30 de septiembre de 2020 y las demás entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2021.

51 En ejercicio de esta facultad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4923 de 2011, “Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías”, el cual previó en el Título V el régimen presupuestal (artículos 60 y ss).

52 Conformado por los artículos 60 a 98.

53 Tales normas serán reemplazadas por las contenidas en la Ley 2056 de 2020, las cuales entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2021.

54 Ley 1530 de 2012, Artículo 62

55 Los principios que orientan el sistema presupuestal ordinario son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38/89, artículo 8°; Ley 179/94, artículo 4°.).

56 Ley 1530 de 2012, Artículo 63

57 Ley 1530 de 2012, Artículo 64

58 Ley 1530 de 2012, Artículo 65

59 Ley 1530 de 2012, Artículo 66

60 Ley 1530 de 2012, Artículo 67

61 Ley 1530 de 2012, Artículo 68

62 Ley 1530 de 2012, Artículo 69

63 Ley 1530 de 2012, Artículo 71

64 Ley 1530 de 2012, Artículo 70

65 Ley 1530 de 2012, Artículo 62

66 Mientras que el Sistema Presupuestal ordinario está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación (Ley 38/89,

artículo 3o., Ley 179/94, artículo 55, inciso 5o.).

67 Ley 1530 de 2012, Artículo 72

68 Ley 1530 de 2012, Artículo 73

69 Ley 1530 de 2012, Artículo 74

70 Ley 1530 de 2012, Artículo 75

71 En aplicación a la regla contenida en el artículo 87 de la Ley 1530 de 2012, por cuanto para el 5 de diciembre del año 2016, el Congreso de la República no había aprobado el presupuesto del Sistema General de Regalías.

72 Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

73 Corte Constitucional, Sentencia C-824 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

74 Casi todo el contenido de dicha ley fue modificado mediante decretos con fuerza de ley expedidos con posterioridad en ejercicio de facultades extraordinarias, tales como los Decretos Leyes 267, 268 y 269 de 2000, 1539 de 2012 y 2037 y 2038 de 2019.

75 Corte Constitucional, Sentencia C-824 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

76 Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

77 La norma declarada inexecutable decía: “Artículo 3.- Empleados públicos. Para los mismos efectos señalados en el artículo anterior, los empleados públicos no escalafonados en carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República en el artículo 56 de la Ley 42 de 1993 en la entidad, tendrán derecho a recibir los mismos beneficios previstos para lo cual bastará reunir el requisito de tiempo de servicio que la norma establece.”

78 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

79 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-969 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

81 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-402 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

82 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1550 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

83 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

84 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-919 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

85 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-095 de 2003. M.P. Rodrigo Alonso Escobar Gil.

86 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1176 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

87 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-599 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

88 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

89 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

90 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1542 de 2000. M.P. (e) Jairo Charry Rivas.

91 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

92 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-079 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

93 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

94 Que integra el Título IX, “Disposiciones transitorias”.

95 En atención a los antecedentes legislativos, fue en el marco del primer debate de las comisiones quintas constitucionales permanentes que se adicionó la disposición sobre la Contraloría General de la República, incluyendo el otorgamiento de tales facultades transitorias al Presidente de la República sobre los empleos en la planta de personal -Acta 04 de 2011 publicada en la Gaceta 339 de 8 de junio de 2012. En esta sesión se afirmó que aún se encontraban 23 artículos que venían en la ponencia por discutir, más 8 nuevos. Entre los nuevos se encontraba el de la Contraloría, cuya discusión estuvo antecedida por tres intervenciones que pasan a destacarte. El senador Jorge Enrique Robledo Castillo afirmó que no estaba de acuerdo con el otorgamiento de tales facultades, “porque no comparto la idea de que en temas de esta importancia se entreguen facultades extraordinarias a ningún

Presidente de la República; yo pienso que el Congreso no debe ceder sus facultades legislativas porque para eso es que nos eligen (...)”. Página 17. Por su parte, la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez afirmó que “esta no es la modificación que se nos autorizó ayer y que está aprobada. Yo desconozco el origen de este tipo de proposición y particularmente pienso que es inconstitucional porque quien nombra no puede a la vez vigilarse y más o menos el control fiscal se ejercerá por alguien que recibe sueldo o salario, o emolumentos del mismo Estado vigilado. Entonces, vigilante y vigilado no se pueden confundir...”. Página 25. Finalmente, el senador Jaime Enrique Durán Barrera afirmó que: “No doctora Daira, yo creo que usted tiene ahí una equivocación. Ahí lo que creo es que se le dan facultades al Presidente de la República, no para que nombre él, no, para que le den los recursos a la Contraloría para que determine la planta de personal, que es totalmente diferente.” Página 25. Ahora bien, la inclusión de las referidas facultades al Presidente de la República en relación con la Contraloría en el primer debate conjunto, se reafirma al leer la ponencia para segundo debate en plenarias, dado que allí se destacó como antecedente relevante esta disposición, advirtiéndole que “El Congreso acompañó esta iniciativa debido a la importancia de estos recursos y a la necesidad que existe de que se haga la vigilancia y el control fiscales necesarios para la preservación adecuada de los recursos del Sistema General de Regalías. // Dada esta inclusión de los recursos que el Acto Legislativo 05 de 2011 le asigna al funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación Control (sic) se asignará a la Contraloría General de la República un porcentaje para financiar exclusivamente las funciones que esta ejerza, respecto del control y vigilancia fiscales sobre los recursos del Sistema General de Regalías. Con este mismo fin, se modifican las normas de apropiaciones (...) para otorgarles una apropiación.” Gaceta 947 del 7 de diciembre de 2011, página 2.

96 En la sesión del día 22 de marzo de 2019, fueron sometidas a votación las disposiciones que otorgaban facultades extraordinarias. Los textos aprobados en los cuales se concedían las facultades extraordinarias fueron publicados y el relativo a la reestructuración de la Contraloría General de la República, quedó bajo el número 284, el cual fue sometido a consideración de la Plenaria de la Cámara con algunas modificaciones formales quedando numerado como artículo 332. Con la Sentencia C-092 de 2020, al admitir la competencia del Congreso para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para la adopción de normas relativas a los órganos de control, la Corte declaró la exequibilidad del citado artículo 332 de la Ley 1955 de 2019.

97 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-092 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

98 El artículo 24 de la Ley 225 de 1995 autorizó al Gobierno Nacional para que compilara el texto de tales leyes sin cambiar su redacción ni contenido, compilación que se denominaría Estatuto Orgánico del Presupuesto. En virtud de tal autorización legal se expidió el Decreto 111 de 1996, que compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. No es un Decreto con fuerza de ley, porque para su expedición no se confirieron precisas facultades extraordinarias pro tempore que, por lo demás están prohibidas porque tal y como lo señala el inciso in fine del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no se puede revestir al Presidente de la República de facultades para dictar normas orgánicas. Se trata, entonces, de un Decreto ejecutivo compilatorio y, por lo tanto, de un simple acto administrativo, el cual, por lo demás, tiene únicamente dos artículos: el primero que compila las normas orgánicas contenidas en las citadas leyes y, el segundo, que dispuso su vigencia y derogó el Decreto ejecutivo compilatorio 360 de 1995, que antes había compilado las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, en virtud de una autorización parecida contenida en esta última. Por tal razón, las referencias a las normas de la Ley Orgánicas del Presupuesto no se pueden confundir con los únicos dos artículos del decreto ejecutivo 111 de 1996, ni este sirve de parámetro constitucional para ningún efecto.

99 Los ingresos corrientes se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros comprenden los impuestos directos e indirectos, y los segundos comprenden las tasas y las multas (Ley 179/94: arts. 55, 67 y 71).

100 Definidas en la Ley 225 de 1995, como los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hace en la forma exclusivamente dispuesta en la ley que los crea y se destina solo al objeto en ella previsto, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

101 De conformidad con la ley orgánica de presupuesto, constituyen fondos especiales el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por la ley. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

103 Excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

104 Corte Constitucional. Sentencias C-357 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía; C-629 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-402 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

105 Corte Constitucional, Sentencias C-039 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y, C-089A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

106 Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

107 En la Sentencia C-685 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se afirmó que: “tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo... Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley (...).”

108 Corte Constitucional, Sentencia C-803 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

109 Diario Oficial. No. 40.658 de 9 de noviembre de 1992.

110 Diario Oficial No. 41.121, de 30 de noviembre de 1993.

111 Diario Oficial No. 41.619, de 30 de noviembre de 1994.

112 Diario Oficial No. 42.158, de 20 de diciembre de 1995.

113 Diario Oficial No. 42.946, de diciembre 24 de 1996.

114 Diario Oficial No. 43.176, de 20 de noviembre de 1997.

115 Diario Oficial No. 43.429, del 15 de noviembre de 1998.

116 Diario Oficial No. 43.827, de 23 de diciembre de 1999.

117 Diario Oficial No. 44.272, de 27 de diciembre de 2000.

118 Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-1433 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-1064 de 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; C-177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1124 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

119 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Esta tesis se ha venido reiterando pacíficamente, entre otras, de manera reciente en la Sentencia C-438 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

120 Diario Oficial No. 44.655, de 22 de diciembre de 2001.

121 Diario Oficial No. 45.039, de 19 de diciembre de 2002.

122 Diario Oficial No. 45.370, de 13 de noviembre de 2003.

123 Diario Oficial No. 45.774, de 27 de diciembre de 2004.

124 Diario Oficial No. 46.109 de 01 de diciembre de 2005.

125 Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006.

126 Diario Oficial No. 46.833 de 5 de diciembre de 2007.

127 Diario Oficial No. 47.212 de 23 de diciembre de 2008.

128 Diario Oficial No. 47.570 de 21 de diciembre de 2009.

129 Diario Oficial No. 47.922 de 13 de diciembre de 2010.

130 Diario Oficial No. 48.283 de 14 de diciembre de 2011.

131 Diario Oficial No. 48.640 de 10 de diciembre de 2012

132 Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013.

133 Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014.

134 Diario Oficial No. 49.706 de 24 de noviembre de 2015

135 Diario Oficial No. 50.080 de 7 de diciembre de 2016

136 Diario Oficial No. 50.453 de 20 de diciembre de 2017

137 Diario Oficial No. 50.789 de 26 de noviembre de 2018

138 Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre 2019

139 Diario Oficial No. 51.512 de 28 de noviembre de 2020

140 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-357 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía; C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-402 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-562 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-201 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz; C-1504 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-457 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-668 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-006 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; C-052 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-142 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo; C-486 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa; y, C-438 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

142 “Por la cual se efectúan modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013.”

143 “ARTÍCULO 15. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria. // Los costos de las modificaciones no superan las apropiaciones aprobadas con excepción de la incorporación de la Planta del DAS en Liquidación, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público situará los recursos correspondientes que se encuentran presupuestados en la Entidad en Liquidación.”

144 Corte Constitucional, Sentencia C-386 de 2014. M.P. (e) Andrés Mutis Vanegas.

145 La Sala Plena estimó que, según la exposición de motivos, el proyecto de Ley: “se enfocó

en la necesidad de realizar modificaciones al Presupuesto General de la Nación con base en unas adecuaciones ligadas a una reciente reforma tributaria y a determinados sectores de la economía de importante impacto, ello resulta extraño frente al tema que fue acusado por el actor, vinculado como se anotó, a la estructura y manejo de la planta de personal de la Contraloría General de la República.”

146 En esta vigencia se encontraban en vigor los empleos temporales creados por el Decreto ley 1539 de 2012.

147 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En dicha oportunidad, la acción fue promovida bajo el siguiente reclamo: “en contra de lo que el legislador señaló allí, los empleos temporales de la planta requerida para el cumplimiento de las funciones de la Contraloría General de la República no son de libre nombramiento y remoción, por lo cual, a su juicio deben tener un régimen distinto al de la discrecionalidad y en el que tenga una mayor incidencia el mérito, en cuanto criterio para el acceso, el mantenimiento y el retiro.”

148 La categoría de empleo temporal estaría exceptuada del régimen de carrera, conforme a lo dispuesto en el artículo 125 Superior: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.” (Negrilla fuera de texto).

149 La exclusión del mérito de espacios en donde es exigible implica el desconocimiento de los derechos previstos para los trabajadores en el artículo 53 de la Constitución, así como los derechos a acceder a cargos públicos y a la igualdad, y de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución, entre otros.

150 Artículo 21 de la Ley 909 de 2004.

151 Artículo 3 de la Ley 909 de 2004.

152 Lo anterior debido a que para el 5 de diciembre del año 2016 el Congreso de la República no aprobó el presupuesto, por lo cual se dio aplicación a la regla prevista en el artículo 87 de la Ley 1530 de 2012.

153 Esta es la nueva Ley que regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, a partir de la modificación constitucional realizada al artículo 361 de la Constitución

por el Acto Legislativo 05 de 2019, no vigente al momento de expedirse la Ley 1542 de 2018. “Artículo 183. Vigilancia y Control fiscal y disciplinario // (...) // Parágrafo segundo: Prorróguese, hasta el 31 de diciembre del 2022, la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, en los mismos términos y condiciones del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, incluyendo la facultad contenida en su parágrafo segundo. Igualmente, con el propósito de efectuar los ajustes requeridos de acuerdo a las disponibilidades presupuestales, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, para suprimir, modificar, refundir o crear empleos en la planta de global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.”

154 A diferencia de lo dispuesto en tal disposición, el parágrafo primero del artículo 183 de la Ley 2056 de 2020 sí establece que para la garantía de las funciones de la Contraloría General de la República en el marco del Sistema General de Regalías se podrá crear una planta temporal.

155 Sobre el sentido del principio de unidad de materia, véase: Corte Constitucional, Sentencias C-015 de 2016 y C-133 de 2012.

156 En la Sentencia C-995 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte señaló que el constituyente pretendió evitar la proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates congresariales y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.

157 Al respecto ver las sentencias C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-188 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil y, más recientemente, la Sentencia C-620 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

158 En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que la invocación del vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia no es de naturaleza procedimental, por

lo cual no tiene que presentarse dentro del año siguiente a la expedición de la ley, sino que puede hacerse en cualquier momento.

159 Cfr., Sentencia C-992 de 2001: “Ha señalado la Corte, por otra parte, que la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate. Así, los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad objetiva con los contenidos de ésta”.

160 Cfr. Sentencia C-551 de 2003 reiterada en la Sentencia C-084 de 2018, la Corte explicó que si bien hay una distinción general entre el control formal y el control material encomendado a la Corte, también hay una categoría intermedia de vicios procedimentales con implicaciones en el contenido material de la norma pues “excepcionalmente, es posible evaluar en el control formal el contenido de una ley o de un proyecto de ley, no para realizar un juicio de contradicción respecto de lo previsto en la Carta, sino para establecer si los asuntos que una o varias disposiciones tratan son respetuosos (i) de los parámetros de conformación temática previstos en el artículo 158 de la Constitución, referentes al principio de la unidad de materia; (ii) de las reglas especiales de trámite que se consagran frente determinados tipos de leyes, como ocurre, por ejemplo, con las leyes estatutarias o las leyes orgánicas; y (iii) de ciertos condicionamientos preceptivos que anteceden a la realización del procedimiento legislativo, tal como sucede con el deber de agotar la consulta previa”.

161 Cfr., Sentencia C-809 de 2007. En esta providencia, citando la Sentencia C-501 de 2001, se recordó que: “el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento”. A su turno, en la Sentencia C-015 de 2016, citando la Sentencia C-714 de 2008, se añadió que “La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los

legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.

162 Mediante la cual se declaró la exequibilidad de la Ley 1739 de 2014.

163 Ello a través del estudio de, por ejemplo, las exposiciones de motivos o los debates en el seno del Congreso.

165 Cfr., Sentencia C-933 de 2014. Sobre esto último, se advirtió en esa providencia que “[l]a conexidad causal, hace referencia a “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.

166 Cfr. Sentencia C-832 de 2006. “A este respecto es fundamental recordar que una de las modalidades de conexidad teleológica es la conexidad de tipo consecuencial. En este sentido, la Corte ha señalado que respeta el principio de unidad de materia “la conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley”.

167 Ver, entre otras, las Sentencias C-081/96, Fundamento Jurídico No 4 y C-358/96. Fundamento Jurídico No 2.2

168 Corte Constitucional, Sentencia C-081 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, Fundamento Jurídico No 4.

169 Corte Constitucional, Sentencia C-402 de 1997,7 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

170 M.P. María Victoria Calle Correa.

171 Que se fijó, por ejemplo, en las sentencias C-177 de 2002 y C-1124 de 2008, ya mencionadas, y se adoptó en la misma providencia C-006 de 2012 al adelantar el juicio abstracto sobre las normas demandadas en dicha oportunidad.

172 Al respecto, se sostuvo en la Sentencia C-177 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) que “el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, incentivan que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas.”

173 Sentencias C-039 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

174 Sentencia C-201 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz. En la Sentencia C-803 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) se declaró la inconstitucionalidad de una disposición que, al exceptuar de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a un órgano de control,¹⁷⁴ estableció que ello era así dado que dicho control es ejercicio por la Cámara de Representantes, en razón a que -específicamente este apartado en negrilla- atribuía con carácter permanente una competencia de vigilancia fiscal que no está prevista en la Constitución. En la Sentencia C-668 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería) se consideró que una norma que asimilaba algunos cargos del Congreso de la República a los altos funcionarios del Estado para efectos prestacionales y de bonificaciones era inconstitucional, por modificar o adicionar una ley con un efecto sustantivo y permanente. (Artículo 69 de la Ley 998 de 2005).

175 Sentencia C-803 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la providencia C-1124 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

176 En la Sentencia C-006 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), reiterada recientemente en la Sentencia C-438 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) se precisó que: “En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios

adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema, y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes.”

177 Vigente en su integridad para el momento en el que se expidió la Ley 1942 de 2018.

178 Artículo 2, que modificó el artículo 361 de la Constitución.

179 Finalidad también prevista en el artículo 2, numeral 6, de la Ley 1530 de 2012.

180 Parágrafo 3 del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011.

181 Artículo 100.

182 Que incluyó dentro de las apropiaciones permitidas en el presupuesto de gastos “las destinadas a la vigilancia y control fiscales de acuerdo con lo previsto en esta Ley.”

183 Vigilancia y control fiscales.

184 En la Sentencia C-816 de 2004 (M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes) la Corte señaló: “[e]n las democracias constitucionales en general, y específicamente en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública y el respeto a los procedimientos en las cámaras no son rituales vacíos de contenido; el respeto a esas formas tienen un sentido profundo ya que ellas permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible, y que además respete los derechos de las minorías. Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. Sin excluir que puedan existir negociaciones entre las fuerzas políticas por fuera de las sesiones parlamentarias, por cuanto esas reuniones son en el mundo contemporáneo inevitables, sin embargo es claro que las democracias constitucionales, y específicamente la Carta de 1991, optan por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana,

las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional.”

185 La Sala Plena mencionará sin ánimo exhaustivo las principales reglas que derivan del principio de publicidad, en la medida en que tienen incidencia en el asunto a ser decidido en esta oportunidad.

186 Artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992.

187 Concordante con lo establecido en el artículo 156 ibídem.

188 Artículo 157, inciso 1 ibídem.

189 Sobre la regulación de proposiciones dentro del debate legislativo ver el artículo 112 y siguientes ibídem.

190 Artículos 47.3 y 94 ibídem.

191 Artículo 125 ibídem.

192 La Corporación también ha reiterado que este principio representa una garantía institucional y no un derecho subjetivo cuya titularidad recae en los congresistas.

193 De conformidad con el cual “las formas procesales “deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger “valores sustantivos significativos” Sentencia C-131 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), que reitera la Sentencia C-737 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

194 Al respecto, en la Sentencia C-084 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), se sostuvo que el principio de publicidad en este ámbito “tiene dos escenarios de principales de actuación. El primero encaminado a racionalizar el ejercicio de las funciones a cargo del Congreso y el segundo dirigido a brindar las condiciones necesarias que permitan activar la participación y el control ciudadano.”

195 Sentencia C-481 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

196 En la Sentencia C-760 de 2001 (MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa) se sostuvo que “el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia objeto de discusión.”

197 Al respecto ver, entre otras las sentencias C-760 de 2001. MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa; C-751 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-084 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-481 de 2019. M.P. Alejandro Linares. En esta última sentencia se afirmó “aunque el debate y la votación son dos etapas distintas del proceso, no pueden concebirse de forma independiente, puesto que una es consecuencia de la otra; por lo que, si no se produce debate derivado de la falta de publicidad, “la votación subsiguiente debe considerarse igualmente inválida.”

198 *Ibídem*.

199 C-537 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

200 Al respecto, en la Sentencia C-481 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) se manifestó: “las reglas específicas que guían la forma de satisfacer el requisito de publicidad se tornan más o menos estrictas en tratándose de cierto tipo de normas, dado su contenido y los valores y principios constitucionales que los guían”. Ello implica, por ejemplo, en el caso de regulaciones tributarias “el debate y, en particular, la exigencia de todos aquellos principios instituidos en garantía de la democracia —incluyendo el de publicidad— adquieren una particular dimensión, dado el objeto y materia sobre los que versan.”

201 Cuestión esta que en manera alguna implica la exigencia de cualificación o calidad en el debate.

202 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

203 Estas consideraciones iniciales son una reiteración a lo sostenido por la Sala Plena en la Sentencia C-084 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

204 Sentencia C-1113 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. La Corte también ha precisado que resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en las comisiones no se le proporcione el trámite correspondiente, sino que solamente se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara. En tal caso, se ha considerado que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional para entregarla a las plenarias, con lo cual impide que se surta debidamente el primer debate del proyecto de ley, en desconocimiento del artículo 157, inciso 2º de la Constitución. Ver Sentencia C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

205 Sentencias C-1041 de 2005. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

206 Para seguir este trámite puede consultarse el link:
<https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-decreta/9704/#tab=2>

207 En el curso de esta sesión se destacó la necesidad de fortalecer la actuación de la Contraloría General de la República a partir de dos reparos fundamentales, de un lado, la existencia de proyectos “elefantes blancos” y de obras inconclusas con cargo a los recursos por regalías en el periodo 2012-2017 y, del otro, el bajo índice de ejecución del presupuesto. Al respecto, el Senador John Milton Rodríguez González expresó que: “Y quiero referirme específicamente a lo que el informe de Contraloría registró en el periodo 2012-2017, aprovechando que está el doctor Carlos Felipe Córdoba, el señor Contralor, se perdieron 840 mil millones de pesos de regalías, es una locura, y ahí sí requerimos que nos dé la mano. El 40% de estos recursos perdidos en lo que llamamos elefantes blancos, obras inconclusas o inservibles, igualmente el 70% en productos de contratación, referidos a un único oferente. Esto realmente es una vergüenza en medio de la necesidad tan grande, una agenda social donde definitivamente el apoyo de la Contraloría va a ser fundamental para el logro de los objetivos que se ha propuesto el actual gobierno del presidente Iván Duque al cual acompañamos. Eso por el lado de la corrupción. // Pero por el lado de la ineficacia para la ejecución es otra vergüenza, no puede ser que 12.4 billones de pesos queden por ejecutar en el 2017, este país no se puede dar ese lujo en medio de situaciones tan críticas que vive las regiones, necesitamos definitivamente ese apoyo, lo que dijo el Contralor ahora, creo que

todos tenemos que acompañarlo a fortalecer la posibilidad del acompañamiento en la Contraloría de forma preventiva, cercana, en la fuente, para evitar semejantes situaciones irregulares en el sistema final de regalías.”

208 De estas proposiciones da cuenta la Tabla No. 14 de la ponencia.

209 Presentada por los congresistas Álvaro Henry Monedero Rivera, Mario Alberto Castaño Pérez, David Alejandro Barguil Assis y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.

210 Radicada por los congresistas Miguel Amín Escaf, Édgar Alfonso Gómez Román, John Jairo Roldán Avendaño, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Édgar Enrique Palacio Mizrahi, Édgar Díaz Contreras, Rodrigo Villalba Mosquera, Salim Villamil Quessep, Carlos Abraham Jiménez López, Julian Bedoya Pulgarín, y otras firmas.

211 Por los congresistas Édgar Alfonso Gómez, Miguel Amín, Álvaro Monedero, Wilmer Carrillo, Andrés Cristo, Juan Felipe Lemus y otras firmas.

212 Formulada por los congresistas Jairo Reinaldo Cala Suárez y Carlos Alberto Carreño Marín.

213 Édgar Alfonso Román, Álvaro Monedero, Wilmer Carrillo, Juan Felipe Lemus, David Barguil, José Gabriel Sepúlveda y otras firmas.

214 Intervención del senador Carlos Abraham Jiménez López: “(...) lo que estamos buscando con estos artículos que estamos agregando a los recursos de Regalías es que los recursos se ejecuten de forma más eficiente y más eficaz. Pero para vigilar ello, estamos dando un fortalecimiento a la Contraloría y a la Procuraduría, para que se encarguen de que ejecutar no sea abrir la puerta a que los recursos del Estado se ejecuten mal (...) Ese es el espíritu del sistema de Regalías, y es lo que estamos buscando el Congreso y los Ponentes: que los recursos de Regalías se ejecuten de forma rápida, pero que no se pierdan y por eso hacemos un fortalecimiento a las Entidades encargadas de vigilar la buena ejecución de los mismos.”

215 Según el ponente se habían presentado 35 nuevas proposiciones al abrirse el debate y seguían llegando más.

217 “Para fortalecer la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de

Regalías, créase la siguiente planta global de duración temporal desde el 1º de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020, en la Contraloría General de la República, así (...).” Lo agregado en negrilla y cursiva constituye la adición con aval del Gobierno nacional aprobada en primer debate.

218 Se votaron en bloque los artículos 14, 17, 25, 28, 29, 36, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 51, 52, 53 y 54.

219 Las proposiciones se formularon en la Tabla No. 3.

220 Presentada por la senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

221 Radicada por los congresistas Iván Marulanda Gómez y Aída Avella Esquivel.

222 “ARTÍCULO 37. Para fortalecer la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, fíjese créase la siguiente planta global de duración temporal desde el 1º de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020, en la Contraloría General de la República, así: // (...) // Los empleos aquí dispuestos creados se regirán por el sistema de clasificación, nivel, tipo de vinculación y régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República. // Las funciones específicas de los empleos aquí estipulados creados, serán fijadas por acto administrativo expedido por el Contralor General de la República. // (...).”

223 “ARTÍCULO 38 (ANTES ARTÍCULO 37.) Para fortalecer la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, créase la siguiente planta global de duración temporal desde el 1º de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020, en la Contraloría General de la República, así:

CANTIDAD

DENOMINACIÓN

GRADO

Contralores Delegados Intersectoriales

04

25

Contralores Delegados Sectoriales

04

30

Contralores Provinciales

01

40

Asesores de Despacho

02

Los empleos creados se registrarán por el sistema de clasificación, nivel, tipo de vinculación y régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República. // Las funciones específicas de los empleos creados, serán fijadas por acto administrativo expedido por el Contralor General de la República. // La provisión y distribución de los empleos corresponde al Contralor General de la República. // Para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control fiscal de los recursos de regalías, la Contraloría General de la República contará con la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías y con la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, en cada una de las cuales el Contralor General de la República destacará un Contralor Delegado de Regalías, encargado de las labores de coordinación y articulación de actividades de la Unidad. // PARÁGRAFO 1º. Las personas que se contraten mediante la figura de contrato de prestación de servicios podrán adelantar funciones de vigilancia y control de la gestión fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías. En todo caso, los procesos de responsabilidad fiscal deberán

ser fallados por personal de planta de duración temporal o permanente de la Contraloría General de la República.// PARÁGRAFO 2º. Si durante la ejecución del presupuesto del Sistema General de Regalías del Bienio 2019-2020 es necesario efectuar ajustes a los montos aprobados en la presente ley, el Contralor General de la República revisará la estructura de la Planta de Personal, reduciendo, suprimiendo o refundiendo empleos, para ajustarla a las nuevas disponibilidades presupuestales.”

224 Páginas 45.

225 Certificación allegada por el Secretario General de la Cámara de Representantes al presente trámite constitucional.

226 Páginas 14 y 15: “Han sido leídos los proyectos señor Presidente, se han anunciado los siguientes, los proyectos para la sesión plenaria del día miércoles 5 de diciembre de 2018 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos”, se verifica que entre los proyectos leídos se incluyó el “Proyecto de ley número 182 de 2018 Cámara, 167 de 2017 (sic) Senado”.

227 Páginas 14 y 15: “Anuncios de proyectos de ley y de actos legislativos, que serán considerados y votados en la sesión plenaria del honorable Senado de la República siguiente a la del día 4 de diciembre de 2018”, se verifica que entre los proyectos leídos se incluyó el “Proyecto de ley número 167 de 2018 Senado, 182 de 2018 Cámara”.

228 Página 31.

229 También se excluyó de esta votación en bloque el artículo 44, dado que la ponencia incluía en el parágrafo 2 la creación de una planta temporal en la Procuraduría General de la Nación, con cargo a recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías.

230 En la constancia se afirmó: “Tanto en la discusión del Presupuesto General de la Nación como la de este proyecto de ley de regalías se ha desnaturalizado la razón de ser de estas leyes consistente en ordenar y encausar el gasto público en función de una estrategia que conduzca al progreso sostenido del país. En cambio, se abrió la puerta para que se incluyan proposiciones que están por fuera del alcance y del objeto que señala la Constitución a estas leyes, con lo que se desgasta de manera ociosa la institucionalidad judicial de la nación.

Ejemplo de ello es el artículo 38 que pretende crear nuevos cargos en la Contraloría General de la República, el cual, además de vulnerar los derechos humanos de los servidores públicos, en particular sus derechos laborales, debilita la función pública y reproduce las prácticas clientelistas y corruptas que tanto daño le hacen a la democracia y por lo mismo al progreso del país.” Página 38.

231 Página 43.

233 En favor de la proposición se obtuvieron 6 votos, y en contra 61 votos. Página 57.

234 Página 58.

235 Página 60.

236 Páginas 73 y 74.

237 Al inicio de la sesión se dejaron algunas constancias relacionadas con el poco tiempo con el que se contaba para su discusión y aprobación. En este sentido, por ejemplo, el representante Mauricio Andrés Toro Orjuela adujo que “(...) la constancia que quiero dejar hoy es frente a la actitud del Gobierno nacional con la radicación del proyecto de ley de regalías, yo entiendo que por falta de pericia y experiencia el Gobierno haya presentado tarde todos los proyectos de ley y ha querido que nosotros le pupitriemos como si esto fuera una notaría (...).” Página 14. Más adelante, el representante Alejandro Chacón Camargo afirmó que “Este proyecto no es menor, 90 artículos, se votó en primer debate el 5 de noviembre, fue bajado después de un estudio muy fuerte de las comisiones económicas solo hasta el día de ayer a las 2 de la tarde por el trabajo arduo que tenían y tantas discusiones (...).” Página 17.

238 Página 27.

239 Propuesta de los representantes Juanita Goebertus, Jorge Gómez, Wílmer Leal, Katherine Miranda, Fabián Díaz Plata, Gabriel Santos, David racero, León Fredy Muñoz, María José Pizarro y Ángela María Robledo. Página 73.

240 Página 70.

241 Intervención de los representantes Héctor Javier Vergara, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Jorge Eliécer Salazar López, Oscar Tulio Lizcano González, Wadith Albert Manzur Imbett y Carlos Adolfo Ardila Espinosa. Entre estas intervenciones, la del representante Salazar López destacó lo siguiente: “la Contraloría General de la República hoy tiene una estructura que vigila las regalías en todos los departamentos donde se invierte, que es lo que está pasando aquí que la Contraloría pasa de vigilar \$11.000.000.000.000 que era año 2017, 2018 a \$24.200.000.000.000 más la adición que vamos a tener que hacer en el mes de enero, vamos a llegar a \$30.000.000.000.000, por supuesto que necesita una estructura adicional preparada para que ayude a vigilar esos recursos y no se pierdan, esa es la explicación.” Página 71.

242 Al respecto, el representante Jorge Alberto Gómez Gallego afirmó: “la planta temporal que se pretende crear en el artículo 38 hasta 2020, es una plata (sic) temporal diferente a la planta temporal que hoy existe, la planta temporal que autorizó la ley eran de 328 auditores, personales (sic) que hacen la labor de campo de auditaje y hoy solo hay 132, escuchen compañeros, solamente hay 132 porque redujeron la planta por reducción del presupuesto, si aumenta el presupuesto y mantenemos la norma anterior el señor Contralor está autorizado a enganchar auditores sin necesidad de eliminar la planta de cargo temporal, como está redactado el artículo 38 hoy en la práctica elimina los 132 auditores que hay hoy y solamente quedarían entonces la plata de nivel directivo, lo que está claro es que mucha corbata y poco trabajador de campo que es lo que necesita en este caso para ubicar las regalías.” Adicionalmente, afirmó que este artículo lesionaba la unidad de materia. Página 72.

243 La Sala Plena advierte que esta precisión tiene que ver con la regla legal consistente en que, sino se aprueba por el Congreso de la República la ley del presupuesto bianual de regalías antes del 5 de diciembre, el Gobierno nacional debe decretar dicho presupuesto, incluyendo aquellos asuntos aprobados en primer debate conjunto (artículo 87 de la Ley 1530 de 2012).

244 Gaceta 1077 del 31 de octubre de 2018.

245 “Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema general de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020” (fundamentos jurídicos Nos. 97 a 118).

246 “ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN

DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiere la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.”

247 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

248 La Corte Constitucional ha diferido los efectos de sus sentencias en numerosas oportunidades desde el inicio de sus funciones. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-109 de 1995, C-600A de 1995, C-070 de 1996, C-221 de 1997, C-747 de 1999, C-700 de 1999, C-141 de 2001, C-112 de 2000, C-1541 de 2000, C-620 de 2001, C-141 de 2001, C-737 de 2001, C-1153 de 2005, C-720 de 2007, C-252 de 2010, C-818 de 2011, C-366 de 2011, C-027 de 2012, C-388 de 2016, C-666 de 2016, C-030 de 2019, C-481 de 2019 y C-155 de 2020.

249 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-737 de 2001 y C-481 de 2019.

250 Estos requisitos fueron propuestos en la sentencia C-737 de 2001, y han sido aplicados de forma explícita o implícita por la Corte desde entonces. Recientemente fueron aplicados en las sentencias C-030 de 2019 y C-481 de 2019.

251 Corte Constitucional. Sentencia C-483 de 2020. Fundamento Jurídico 242.

252 “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.”

253 Fundamentos jurídicos Nos. 81 a 129.

254 La lesión del principio de unidad de materia, aunque es un vicio que tiene claros efectos sustanciales y, en consecuencia, no está sometido por ejemplo a la regla de caducidad anual, tiene ocasión en el curso del trámite legislativo. Por lo anterior, tal como lo hace la Sentencia C-483 de 2020, el estudio de constitucionalidad en este caso debía realizarse a partir de lo establecido en el Acto Legislativo No. 05 de 2011 y en la Ley 1530 de 2012 -respecto a sus contenidos orgánicos-, pues era el parámetro vigente al expedirse la Ley 1942 de 2018.

255 Fundamentos jurídicos Nos. 130 a 132.

257 Fundamentos jurídicos Nos. 152 a 171.

258 “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías”. Esta Ley se profirió siguiendo el mandato constitucional previsto en el inciso 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 05 de 2011.

259 Regulado en el artículo 72.

260 Artículo 73.

261 Artículo 61.

262 Artículo 76.

263 Artículo 77.

264 Artículo 100.

265 Artículo 103, disposición concordante con el párrafo 3, del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó el artículo 361 de la Constitución.

266 Aunque el Acto Legislativo 05 de 2019 no hace parte del parámetro de control en este caso, debe destacarse que su artículo 1, modificadorio del artículo 361 de la Constitución, prevé que el 1% de los ingresos del sistema general de regalías se asignará “para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.”

267 Párrafos 1 y 2 del artículo 152 citado.

268 M.P. Andrés Mutis Vanegas.

269 “Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema general de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. La descripción detallada del trámite legislativo consta en los fundamentos 216 a 237 de la Sentencia C-483 de 2020.