

Sentencia C-207/16

SISTEMA DE CONTROL FISCAL FINANCIERO-Primacía de disposiciones en materia de control fiscal dictadas por Contralor General de la República sobre las que puedan dictar otras autoridades

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE SISTEMA DE CONTROL FISCAL FINANCIERO-Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda por falta de requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

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

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio al realizar análisis detallado de requisitos de procedibilidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

Referencia: expediente D-11049

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 42 de 1993 “*Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*”

Actor: Emilio Rafael Molina Barboza y Ahneyenzy Carrillo Velásquez.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Emilio Rafael Molina Barboza y Ahneyenzy Carrillo Velásquez, solicitan a la Corte que se declare la inexecutable del artículo 6 de la Ley 42 de 1993 *“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”*.

Por medio de auto de fecha 7 de octubre de 2015, el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda contra el artículo 6 de la Ley 42 de 1993 *“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”*, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; y comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente de la República, al Ministro del Interior, y al Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, se invitó a participar en el presente proceso a la Contraloría General de la República, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a las Facultades de Derecho de la Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Cauca, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, y a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

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.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada:

LEY 42 DE 1993
(Enero 26)

Diario Oficial 40732 del 27 de enero de 1993

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”

“Artículo 6º.- Las disposiciones de la presente Ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Nacional, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades”.

B. LA DEMANDA

Los demandantes solicitaron que se declare en su integridad la inexecutable del artículo 6 de la Ley 42 de 1993, por considerar que al disponer la primacía, o superioridad, de las disposiciones de dicha Ley, así como de aquellas dictadas por el Contralor General de la República, en uso de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución, por encima de todas las demás disposiciones que pueden dictar otras autoridades en materia de control fiscal, supone *“(i) una ruptura de los principios constitucionales de participación democrática y de soberanía popular, y (ii) el desbordamiento de las facultades otorgadas constitucionalmente al Contralor General de la República”*.

Aunado a lo anterior, manifiestan los demandantes que dicho condicionamiento de superioridad, podría llegar condicionar la validez jurídica, o la aplicabilidad de todas las normas posteriores a su expedición que lleguen a ser contrarias a lo dispuesto en la Ley 42 de 1993, y aquellas normas que dicte el Contralor General de la República, cuyo objeto sea el de armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

A continuación, se presentan en detalle los argumentos utilizados por los demandantes, para cada uno de los cargos:

1. Primer cargo contra el artículo 6 de la Ley 43 de 1993, por el desconocimiento de los principios de participación democrática (Art. 1 de la Carta) y de soberanía popular (Art. 3 de la Carta) –Alcance del principio constitucional de participación democrática y de soberanía popular

En opinión de los demandantes, la participación democrática y la soberanía popular cuentan con una necesaria conexidad, en tanto se erigen como unos de los pilares en los que se construye el ordenamiento jurídico colombiano. De allí que de la práctica de la democracia, de la soberanía y de la participación ciudadana, se deban *“generar espacios para que las nuevas generaciones tengan la posibilidad de discutir acerca de cualquier aspecto de la vida en sociedad, lo que impide que el legislador actual cercene el poder de decisión de las nuevas generaciones”*.

A juicio de los demandantes, el ordenamiento jurídico se caracteriza fundamentalmente por su unidad, coherencia y plenitud, y para garantizar el funcionamiento del mismo, existe una jerarquía de normas sistematizadas. En consecuencia, aquellas normas que sean contrarias a los principios de unidad y

coherencia del ordenamiento jurídico, deben ser expulsadas y para los efectos de este caso declaradas inconstitucionales. Por lo cual “(...) *el legislador puede expedir leyes que frente a otras posteriores y del mismo tipo deban prevalecer, más aún si de lo que se trata es que el legislador imponga normas de inferior jerarquía, como los actos administrativos, frente a las leyes posteriores. En materia legislativa, es claro que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada democráticamente siguiendo los procedimientos establecidos en la Constitución Nacional, prevalece sobre las voluntades encarnadas en las leyes previas; y que así mismo las leyes en su contenido, no podrán dictar la prevalencia, o superioridad, de normas formalmente inferiores a las leyes dictadas por la autoridad competente*”.

De esta forma, indican los demandantes que “(...) *la expedición de normas legales que condicionen la vigencia de las normas posteriores implica que las normas expedidas por el nuevo legislador, nazcan a la vida jurídica carentes de la cualidad jurídica de la vigencia, lo cual vulnera el principio constitucional de la participación democrática, en tanto que de esta manera la norma posterior nacería derogada, situación que resulta a todas luces razonablemente contradictoria en virtud de la teoría jurídica del ordenamiento jurídico y de la figura de la derogación*”.

En ese sentido, los demandantes consideran que al estipular el legislador la superioridad o primacía de las disposiciones contenidas en la Ley 42 de 1993, por encima de cualquier otra norma expedida por otra autoridad, genera que las normas legales que sean expedidas con posterioridad por el nuevo legislador carezcan de vigencia, es decir, que nacerían a la vida jurídica derogadas. Por lo demás, considera que si se profiere una ley ordinaria de la misma jerarquía normativa de la Ley 42 de 1993, la nueva ley no tendría la fuerza jurídica para cesar la vigencia de la Ley 42, conllevando a un menoscabo en los principios de participación democrática y de soberanía popular.

Por lo cual, las normas que tengan la misma jerarquía y especialidad, deberá prevalecer la última voluntad del legislador, y por consiguiente, de ninguna forma, el legislador podrá expedir leyes que frente a otras posteriores y del mismo tipo deban prevalecer.

2. Segundo cargo contra el artículo 6 de la Ley 43 de 1993, por desconocer los límites de la facultad atribuida al Contralor de la República mediante el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución –Límites a las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución

El numeral 12 del artículo 268 de la Constitución Política de 1991, señala que el Contralor General de la República, tiene la atribución de dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial. En este contexto, manifiestan los demandantes que la facultad de armonizar otorgada al Contralor General de la República, no es incompatible con la competencia genérica que reposa en el

Congreso de la República de hacer las leyes (Art. 114 y 150 de la Constitución).

Así las cosas, esta facultad atribuida al Contralor General de la República “*debe ser interpretada sin perjuicio de la competencia genérica que ostenta el legislador de hacer la leyes, dado que es el Congreso de la República quien cuenta con una amplia potestad de configuración del Derecho, que le permite someter a discusión democrática aquellas cuestiones de gran trascendencia para la organización político-jurídica de la sociedad, incluida por tanto, la organización de los sistemas de control fiscal a que hace alusión la cláusula abierta del numeral 12 del artículo 268 de la Constitución Nacional*”.

Así, cuando el legislador mediante la expedición del artículo 6 de la Ley 42 de 1993, advierte que las normas que sean dictadas por el Contralor General de la República para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas primarán en materia de control fiscal, para el demandante termina por revestir a la facultad del Contralor de tal fuerza normativa que afecta el sistema de jerarquía de fuentes. En otras palabras, otorgarle tal potestad normativa al Contralor General de la República, excluye de la discusión democrática la organización sobre este sistema, y reviste a las normas generales de tal fuerza normativa que sus efectos no podrán ser menguados frente a otras normas de superior jerarquía que versen sobre el mismo asunto.

3. Tercer cargo contra el artículo 6 de la Ley 43 de 1993, por desconocer lo previsto en los artículos 114 y 150.1 de la Constitución

No se evidencia en el expediente (folios 1 a 14), un análisis por parte de los demandantes del cargo relacionado con los artículos 114 y 150.1 de la Carta.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Contraloría General de la República

Juliana Martínez Bermeo, actuando en nombre y representación de la Nación-Contraloría General de la República, solicita a la Corte que en virtud de la ineptitud sustantiva de la demanda se declare inhibida.

La demanda impetrada carece de los requisitos contenidos en los numerales 2 y 3 del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que exigen que se señalen las normas que se consideran infringidas de la Constitución y las razones por las que estos textos son presuntamente violados. En efecto, a partir de la Sentencia C-1052 de 2001¹, la Corte Constitucional ha establecido que un verdadero cargo de inconstitucionalidad debe realizar un proceso de

¹ Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

argumentación que permita determinar con claridad, certeza, precisión y suficiencia por qué determinada norma es contraria a la Carta Política. En consideración a lo anterior, para la interviniente en el presente caso la argumentación contenida en la demanda no permite realizar una confrontación entre el texto acusado y la Constitución.

Para la Contraloría General de la República la argumentación de los demandantes no es clara, al no establecer si la presunta inconstitucionalidad de la norma obedece al desconocimiento de un precepto constitucional o a la limitación del poder legislativo del Congreso. Menos aún se asegura en la demanda si lo cuestionado es la contradicción entre una ley ordinaria como la Ley 42 de 1993 y el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución o por el contrario, se controvierte la facultad conferida al Contralor General de la República en esta última norma.

Por otro lado, se advierte que los motivos en los que se sustenta la demanda se construyen sobre una equivocada interpretación de la disposición acusada, ya que es errado considerar que las normas proferidas en razón de las facultades regulatorias del Contralor son inmutables, inmodificables e inderogables por el hecho de haberse utilizado la expresión de primacía sobre otro tipo de preceptos. En opinión del interviniente, olvidan los demandantes que la fuente de dicha normativa es de carácter constitucional y legal en uno y otro caso.

Aunado a lo anterior, se indica por la representante de la Contraloría que las razones de la demanda resultan vagas y abstractas y no se integran con otros preceptos constitucionales. Tampoco existe, a su juicio, un hilo conductor que permita asumir de forma válida que en la demanda se dé un ataque sustentado y específico contra la disposición cuestionada que permita poner a la norma en el terreno de duda, frente a la presunción de constitucionalidad que la cobija, y porque al parecer la solicitud radica en una interpretación errónea de la parte demandante.

A su turno, la representante de la Contraloría indica en su escrito que subsidiariamente, en caso de que la Corte encuentre procedente estudiar el fondo del asunto, debe tener presente que la disposición cuestionada se adecúa a la Constitución. Frente al primer cargo, se asegura que la Ley 42 de 1993 sólo desarrolla los artículos 267 y 268 constitucionales que le otorgan a la Contraloría General de la Nación la función fiscalizadora preferente pero limitada, como una atribución pública de la que ninguna entidad está excluida². Derivando así dos conclusiones: (i) la Ley 42 de 1993 fue expedida en atribución de la facultad legislativa conferida al Congreso en el artículo 150 de la Constitución, y (ii) la norma le atribuyó a la Contraloría General las facultades que le habían sido otorgadas constitucionalmente.

Finalmente, en relación al segundo cargo y a partir de la Sentencia C-384 de 2003³, la entidad interviniente afirma que la disposición acusada reconoce de

² Para sustentar su posición, se hace referencia a la sentencia C-534 de 1993 (M.P. Fabio Morón Díaz).

³ Sentencia C-384 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

manera explícita la naturaleza subordinada y limitada de la potestad normativa del Contralor, pues se alude a una modalidad de reglamentos que por su naturaleza están sometidos a la Constitución y a la Ley; y frente a la expresión otras autoridades, solamente puede entenderse como referida a la competencia reguladora de autoridades administrativas.

2. Intervenciones académicas

a. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Rafael Ostau de Lafont Pianeta, por solicitud del Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, presenta concepto a nombre de ella en la que solicita la exequibilidad de la norma acusada.

Después de referenciar las consideraciones de la demanda, el interviniente se refiere a la necesidad de suponer como uno de los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho, la ordenación de un régimen jerárquico de producción normativa. De allí, que la función de expedir de normas esté por regla general otorgada al Congreso de la República en razón de la potestad configurativa de la ley con la cuenta.

En ese marco, afirma la Academia Colombiana de Jurisprudencia que la misión Kemmerer recomendó la creación del Banco de la República y del Departamento de Contraloría, lo que hizo que se expidieran varios cuerpos normativos orientados a regular el control fiscal. Sin embargo, fue sólo hasta la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que en relación con la dispersión normativa existente frente al tema, se concibió a la Contraloría General de la República como una entidad técnica con autonomía presupuestal y administrativa, que busca proteger los recursos públicos, y en este ámbito se expidió la Ley 42 de 1993.

En atención a la exposición de motivos de la Ley 42 de 1993, frente al primer cargo el interviniente asegura que cuando el legislador determinó que ella primaría sobre las demás normas que en materia de control fiscal dicten otras autoridades, se refiere a todas las disposiciones legales y reglamentarias que existían antes de su expedición, sin que en modo alguno se esté impidiendo la reforma del régimen fiscal con posteriores leyes. En consecuencia, considera el interviniente que no hay lugar a considerar la prosperidad del primer cargo alegado por los demandantes, pues en modo alguno se está impidiendo que normas posteriores modifiquen el régimen de control fiscal, ejemplificando dicha facultad con la expedición de la Ley 610 de 2000, la cual modificó aspectos relacionados con el proceso de responsabilidad fiscal.

Por su parte, respecto al segundo cargo se afirma en la intervención que existe en Colombia una jerarquía de normas que acoge en cierto grado el criterio normativo Kelseniano. En consecuencia, de ejercerse la facultad normativa de la Contraloría General de la República derivada del artículo 268 de la Constitución, se producirían decretos que son expedidos por autoridades distintas al legislador producto de una autorización expresa del constituyente.

Así, con fundamento en la Sentencia C-832 del 2002⁴ y en la Sentencia C-384 de 2003⁵ afirma el señor Rafael Ostau de Lafont Pianeta que la autonomía que la Constitución les otorga a determinados organismos como la Contraloría, se refleja en una titularidad normativa para ordenar su propio funcionamiento y el cumplimiento de la función encomendada. De la misma manera, se resalta en la intervención que en materia reglamentaria existe una cláusula general de competencia radicada en el Presidente de la República pero que de forma excepcional por disposición de la Constitución, existe un sistema de reglamentación especial como es el estudiado en el presente caso.

Finalmente, se concluye por la Academia Colombiana de Jurisprudencia que la Ley 42 de 1993 no quiso otorgarle a la normatividad expedida por el Contralor General de la República un rango de ley, como parecieran entenderlo los demandantes, sino que le confiere un carácter reglamentario que no se opone a la función general otorgada por la Constitución al Congreso de la República de hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes. En este sentido, en opinión del interviniente los decretos proferidos por la Contraloría General de la República, no ostentan naturaleza legal, y por consiguiente el control sobre los mismos recae directamente en el Consejo de Estado y no en la Corte Constitucional.

b. *Pontificia Universidad Javeriana –Grupo de acciones públicas*

Carlos Vergara Díaz y Andrés Felipe Otálora, como miembros del grupo de acciones públicas de la Pontificia Universidad Javeriana, consideran que la disposición acusada debe de ser declarada condicionalmente exequible.

Afirman los intervinientes que la República de Colombia cuenta con una normatividad especializada en materia de control fiscal, donde se estableció la Contraloría General de la Nación. En ese contexto, el buen manejo de las finanzas estatales representa en sí mismo el cumplimiento de los fines del Estado, debido a que el cumplimiento de ellos se fundamenta en factores de inversión social, lo que lleva a la vigilancia constante para determinar su adecuada ejecución.

Frente al primer cargo de la demanda, afirma el Grupo de acciones públicas de la Universidad Javeriana que la interpretación expuesta por los demandantes no se adecúa a la intención del legislador al expedir la Ley 42 de 1993. Por ende, podría decirse que el texto demandado es un desarrollo de las facultades otorgadas al Contralor General de la Nación ya que al estar dentro de sus funciones las de vigilancia y control del fisco nacional, lo que plantea la disposición es la consagración de la facultad reglamentaria de esta entidad en relación con los organismos públicos en materias limitadas. Esta lógica contenida en la norma sólo reafirma que, con exclusión de la Auditoría General de la República, el Contralor es la máxima autoridad en el ámbito

⁴ Sentencia C-832 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁵ Sentencia C-384 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

fiscal. Por otro lado, indicaron los intervinientes que al tratarse de una norma de carácter ordinario, esta no se ve exenta de ser derogada posteriormente por el legislador.

En relación con el segundo cargo, se indicó en la intervención que no hay una vulneración a las atribuciones constitucionales ni legales del legislador, por cuanto norma se entiende como un precepto jurídico, en el cual se enmarcan las establecidas por el Contralor General de la República. En ese orden de ideas, al estar consagrada de forma tan abstracta tal competencia, solicitan los miembros del Grupo de acciones públicas de dicha universidad que esta Corte establezca con claridad el marco de actuación del Contralor para que en virtud de los principios de eficacia y coherencia, se eviten contradicciones y vacíos.

3. Intervenciones extemporáneas

a. Universidad Externado de Colombia

El Señor Julio Roberto Piza Rodríguez como Director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado, concluye que la disposición acusada deber declararse constitucional al no encontrar mérito en ninguno de los dos cargos expuestos por los demandantes.

Afirma la Universidad Externado de Colombia que una de las tareas más complejas que ha tenido que enfrentar la evolución del Estado democrático, es el diseño de los mecanismos tendientes a preservar la gestión del gasto público y alejarla del tradicional enfoque arbitrario que caracteriza a los Estados despóticos. En ese sentido, es comprensible el esfuerzo realizado por el constituyente de 1991 en dotar al control fiscal de una autonomía relativa, que de conformidad con la Sentencia C-384 de 2003⁶, implica la titularidad de una potestad normativa para la organización de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la función encomendada.

A su vez, no debe perderse de vista que la Corte Constitucional en la Sentencia C-290 de 2002⁷ en la que estudió tangencialmente la Ley 42 de 1993, afirmó que la Constitución radicó en el legislador ordinario de manera exclusiva la facultad para desarrollar las normas relativas a la función pública del control fiscal. En ese orden de ideas, asegura el interviniente que la potestad reglamentaria otorgada al Contralor está limitada por los temas expresamente consagrados en los numerales 1º y 12º del artículo 268 de la Constitución.

Así, frente al primer cargo el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado no advierte que le asista razón a los demandantes en la pretendida violación a los principios constitucionales de participación democrática y de soberanía popular, en la medida en que es la labor legislativa de donde emana la competencia reglamentaria especial que se discute en la

⁶ Sentencia C-384 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁷ Sentencia C-290 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

demanda presentada. En ese sentido, la competencia del Contralor General de la República de dictar normas tendientes a armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades del orden nacional y territorial, es una función que le es propia como máxima autoridad de control fiscal en Colombia.

Por su parte, en cuanto al segundo cargo el interviniente afirma que no existe una ley que tenga la potestad de condicionar la vigencia y aplicabilidad de todas las normas posteriores a su expedición, en virtud de que con sustento en la Sentencia C-290 de 2002⁸, existe claridad en que cuando se trasgreden los límites establecidos para el desarrollo legal o reglamentario, no opera ningún efecto diferente a la simple exclusión de la norma del ordenamiento jurídico.

b. *Universidad del Cauca*

La profesora Kenny Elizabeth Campo Sarzosa designada por el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Cauca, presenta su intervención en aras de que se declare la exequibilidad de la disposición demandada, o en su defecto la exequibilidad condicionado en el entendido que las normas dictadas por el Contralor, son superiores a las producidas por otras autoridades administrativas en la misma materia de control fiscal.

De la interpretación del artículo 6 de la Ley 42 de 1993, concluye la interviniente que a la luz del artículo 268 de la Constitución se puede inferir que la intención del legislador no tiene otro alcance que reproducir la competencia atribuida por la Constitución al Contralor General, que prescribe la prelación de las normas generales de armonización de los sistemas de control fiscal sobre las expedidas por las entidades públicas del orden nacional y territorial. En este contexto, afirma la interviniente que “*el constituyente quiso que el Contralor ejerciera de manera centralizada la atribución de producir normas generales orientadas a la armonización de los sistemas de control fiscal, respecto de la multiplicidad de entidades que conforman la administración del Estado*”.

Así, concluye la señora Campo Sarzosa que ninguna interpretación razonable del enunciado demandado puede conducir a un significado contrario a la Constitución, en virtud de que el sistema de control fiscal no excluye al Congreso de la República de su facultad regulatoria y no dispone que las normas generales dictadas por el Contralor General cuenten con un nivel jerárquico superior al de la ley.

c. *Carlos Abel Saavedra Zafra y Carlos Augusto Ramírez del Castillo*

Los señores Carlos Abel Saavedra Zafra y Carlos Augusto Ramírez del Castillo intervienen con el fin de solicitar a la Corte Constitucional que se inhiba por los cargos presentados en la demanda o en su defecto, se declare la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 42 de 1993.

⁸ *Ibíd.*

En efecto, los intervinientes se refieren a los fines de la Ley 42 de 1993, para concluir que de la lectura de la demanda no se pueden definir con claridad cuáles son los vicios de constitucionalidad que supuestamente contiene la norma acusada, al considerar que se divaga en ciertas cuestiones que no logran por sí mismas construir un verdadero cargo de inexecutableidad.

Afirman los intervinientes ciudadanos que la finalidad de la norma cuestionada es precisamente que las disposiciones emanadas por el Contralor General de la República sean las que marquen las pautas en específico del tema de control fiscal, con el fin de establecer un orden lógico en relación con los Contralores Departamentales y sus competencias.

De manera puntual respecto al primer cargo, se afirma que el vocablo “*primará*” plasmado en la cuestionada norma, no se puede interpretar como que el mismo legislador haya limitado su propia actividad en materia fiscal, sino que lo buscado es tecnificar los métodos y procedimiento expedidos en la materia.

Por otro lado, frente a la facultad del Contralor General de la República se afirma que la función otorgada es una competencia reglamentaria de orden superior⁹ que se concreta en una facultad de armonización, de donde se puede considerar que sería un exabrupto deducir que con ello se esté queriendo desbancar al legislativo de su función de expedir las leyes.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El representante del Ministerio Público solicita a la Corte que se inhiba de realizar un pronunciamiento de fondo, ya que a pesar de que la demanda satisface los requisitos formales para su admisión, la misma presenta “*argumentos contruidos sobre deducciones subjetivas que hacer los accionantes (...) se origina en una lectura incorrecta de la disposición acusada*”.

Advierte el concepto del Procurador General de la Nación que los demandantes parten de una lectura incorrecta de la disposición acusada para fundamentar el cargo, al concluir que a partir del artículo 6 de la Ley 43 de 1993, se limita injustificada e irracionalmente las futuras regulaciones que el legislador quiera establecer frente a la organización del sistema de control fiscal.

De esta manera, asegura el representante del Ministerio Público que no se acreditó el requisito de certeza en la argumentación contenida en la demanda, ya que del texto de la norma no se puede extraer que una ley posterior a la acusada tendría la fuerza jurídica para hacer cesar su vigencia. Tal conclusión implicaría realizar deducciones que no se derivan de la norma y que por tanto,

⁹ En aras de fundamentar este argumento, se recurrió en la intervención a la sentencia C-534 de 1993 (M.P. Fabio Morón Díaz).

no permiten extraer la afectación a los principios de participación democrática y de soberanía popular, como así lo suponen los demandantes.

Por último, advierte que “*respecto a los asuntos relacionados con la potestad reglamentaria en cabeza del Contralor General de la República, la Corte Constitucional ya tuvo la oportunidad de precisar que se trata de una facultad que “está limitada por un criterio material en el sentido de que se encuentra estrechamente vinculada a las funciones que la Constitución le asigna expresamente a este órgano de control, en los términos de los numerales 1 y 12 del artículo 268 constitucional”*”.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra la Ley 42 de 1992 en su artículo 6, disposición legal ordinaria que no ha sido derogada.

B. CUESTIONES PREVIAS

Aptitud sustancial de la demanda. Reiteración de jurisprudencia

2. Conviene resaltar que, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad. En este sentido, la norma precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como concepto de la violación, implica una carga material y no meramente formal, que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio *pro actione*, de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

3. Sumado a lo anterior, en las sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-856 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación que sea formulado por el demandante. Así pues, para la Corte en su reiterada jurisprudencia las razones presentadas por el actor deben ser *claras*,

ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, entendiéndose por cada una de ellas¹⁰:

- a. La *claridad* se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.
- b. El requisito de *certeza* exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.
- c. La *especificidad* demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.
- d. La *pertinencia* se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.
- e. Finalmente, la *suficiencia* guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

4. Así mismo, la jurisprudencia ha precisado que en aplicación del principio *pro actione*, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho: “(...) *con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda*

¹⁰ Para efectos de síntesis se utiliza la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en fallos adicionales de esta Corte.

*habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo*¹¹.

5. Por lo demás, en la sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este tribunal precisó la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda en los siguientes términos:

“(...) Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).”

6. Por consiguiente, se puede afirmar que la Corte al realizar un análisis detallado de los requisitos de procedibilidad de la demanda, puede proceder a emitir un fallo inhibitorio. Cabe anotar que el análisis que realiza la Corte ya contiene las intervenciones de las entidades oficiales, academia, ciudadanos y el Ministerio Público, y dichas opiniones y conceptos son considerados por este tribunal al momento de tomar una decisión, en la medida que, contienen elementos de juicio relevantes¹². En este sentido, si alguno de los intervinientes en la demanda conceptúa sobre la aptitud de la demanda, esta cuestión puede, y cuando hay solicitud sobre el particular, debe ser analizada por la Sala, incluso con posterioridad al auto admisorio de la demanda.

Aptitud sustancial de la demanda. Caso concreto

7. Tanto la Contraloría General de la República, como el Procurador General, consideran que la Corte Constitucional debería declararse inhibida para resolver el asunto de fondo, por falta de certeza, pertinencia, entre otros requisitos de la demanda respecto de la violación a los artículos 1, 3, 114, 150.1 y 268.12 de la Constitución. Sustentan su posición en el hecho que, los accionantes sólo se limitaron en la demanda a citar normas constitucionales, sin encontrar argumentos que permiten afirmar que la norma demandada es contraria a la Carta. Así mismo, argumentan que la demanda no permite inferir las razones claras y específicas de orden constitucional, que susciten una mínima sospecha acerca de la constitucionalidad de la norma.

8. Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso concreto vale la pena mencionar que en los dos cargos presentados por los demandantes, éstos señalan que la norma demandada impide la posibilidad de que en un futuro se expida una nueva legislación en materia fiscal, y que al definir el carácter

¹¹ Sentencia C-372 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

¹² Cfr. Sentencia C-1123 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

superior de cualquier dictamen proferido por la Contraloría General de la República se vulneran los principios de participación democrática, soberanía, y unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

9. La primera premisa de los demandantes relacionada con la imposibilidad para el legislador de regular en el futuro sobre la materia fiscal es imprecisa, e incierta pues omite que (i) la Ley 42 de 1993 fue proferida en el marco de la amplia configuración legislativa, por lo cual sigue la misma suerte de las leyes ordinarias que pueda expedir el Congreso de la República, sin que se afecte de forma alguna la facultad de promulgar, proferir y derogar leyes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución. De hecho, el legislador ya ha proferido normas posteriores a la Ley 42 de 1993, las cuales regulan asuntos de control fiscal, tal como lo es la Ley 610 de 2000, *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”*; y (ii) como se evidenciará en detalle en el siguiente numeral, el artículo 6 de la Ley 42 de 1993, reglamenta las atribuciones otorgadas al Contralor General de la República en el artículo 286.12 Superior, por lo cual, no se evidencia una atribución o facultad adicional a la ya establecida constitucionalmente.

10. En cuanto a la segunda premisa de los demandantes, en el sentido que la normatividad expedida por la Contraloría General de la República tiene el carácter superior frente a normas de la misma jerarquía, no observa y desconoce que (i) la Constitución Política en su artículo 268 numeral 12, establece expresamente que el Contralor General de la República, podrá en sus atribuciones dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; (ii) en este marco, la Ley 42 de 1993 desarrolla la atribución constitucional, para otorgarle a la Contraloría de la República el direccionamiento en asuntos de control fiscal, frente a otras autoridades que tengan la potestad o facultad de expedir reglamentos en dicha materia; y (iii) en jurisprudencia reiterada, esta Corte ha manifestado que dicha facultad *“está limitada por un criterio material en el sentido de que se encuentra estrechamente vinculada a las funciones que la Constitución le asigna expresamente a este órgano de control, en los términos de los numerales 1 y 12 del artículo constitucional”*¹³, y por consiguiente debe someterse a la Constitución y a las leyes.

11. En efecto, de tener en cuenta la línea de argumentación de los demandantes, no sería dado al legislador en ejercicio de sus facultades constitucionales (artículo 150.1 de la Constitución), proferir, modificar y derogar leyes tanto en materia fiscal, como en cualquier otra materia que desarrolle una atribución o facultad constitucional; ni le sería dado a la Contraloría ejercer sus funciones constitucionales para actuar como la máxima autoridad en materia de control fiscal, impidiéndole expedir la reglamentación necesaria que le permita asegurar un adecuado control en el manejo o administración de recursos públicos.

¹³ Sentencia C-384 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

12. En vista de lo anterior, la Sala considera, respecto de la aptitud de la demanda, que:

- a. **Certeza:** La demanda no presenta un hilo conductor en la argumentación, ya que no se ve con claridad si la inconstitucionalidad alegada obedece a un desconocimiento de la ley a un precepto constitucional, a una contradicción entre lo dispuesto en la norma y las atribuciones otorgadas en el artículo 268.12 al Contralor General de la República, o a una inobservancia por parte del legislador en su margen de configuración normativa. Lo anterior, por cuanto la demanda parte de una proposición jurídica deducida de una lectura equivocada de la norma por los demandantes, como se expuso en detalle en los numerales 9 y 10 anteriores.
- b. **Especificidad:** Como se acaba de poner de presente, la demanda no presenta una verdadera confrontación entre la norma demandada y la Constitución, ya que los argumentos presentados no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, lo cual impide llevar a cabo un juicio de constitucionalidad. Esto es, de los argumentos que se presentan no define con detalle cómo la norma demandada vulnera la Constitución en términos objetivos.
- c. **Pertinencia y suficiencia:** Sin el detalle o argumentos que evidencien una clara y específica confrontación, la demanda carece de pertinencia y suficiencia, pues no alcanza a evidenciar la Corte los reproches constitucionales existentes en la confrontación del contenido de la norma superior con el precepto demandado, y por consiguiente no despierta siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

En razón a lo anterior, este tribunal se inhibirá de pronunciarse de fondo respecto a los dos cargos formulados en la demanda.

C. CONCLUSIÓN

13. Con la presente demanda, se planteaba el problema jurídico de si la norma demandada vulnera los artículos 1, 3, 114, 1501. 1 y 268.12 de la Constitución, al prever que las normas dictadas por el Contralor General de la República en materia de control fiscal predominan en esta materia sobre las que puedan emitir otras autoridades y, que en virtud de dicha norma se imposibilite que el legislador regule en el futuro sobre asuntos de control fiscal.

14. La Corte procedió a revisar la aptitud sustancial de la demanda, por cuanto se recibieron objeciones a la misma por parte de los intervinientes. En este sentido, es pertinente recordar que la demanda de constitucionalidad debe contener los elementos que se señalan en el artículo 2 del Decreto 2067 de

1991. En especial, en lo que se refiere al concepto de violación, la Corte ha sido reiterada en su jurisprudencia al afirmar que dicho concepto implica una carga material y no meramente formal, por lo cual se exigen unos mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

15. Así pues, la Corte ha entendido que existe claridad cuando se evidencia un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

16. Si bien la Corte considera que al momento de admitir la demanda, se evidenciaba el cumplimiento aparente de los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, al estudiar en detalle los cargos presentados, y recibir los conceptos y opiniones de los intervinientes, la Sala observa que en lo relacionado a la aptitud sustancial de la demanda, no se evidencian las razones por las cuales la norma demandada, vulnera los preceptos constitucionales. Por lo cual, teniendo en cuenta los requisitos de sustancia que han sido precisados de forma reiterada por esta Corte¹⁴ encuentra la Sala que la demanda carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y por consiguiente se inhibe para emitir un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la norma demandada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 42 de 1993, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

¹⁴ Sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-856 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Vicepresidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General