

Sentencia C-261/16

NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-
Extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias del ejecutivo al incluir un precepto eminentemente presupuestal

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Vicio de competencia no sujeto a término de caducidad

VICIOS POR FALTA DE COMPETENCIA-No se pueden confundir con los vicios de forma

DEROGATORIA EXPRESA Y DEROGATORIA TACITA-
Distinción

DEROGATORIA ORGANICA-Definición

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Contenido y alcance

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR EL LEGISLADOR-
Límites

CARACTER EXCEPCIONAL Y RESTRICTIVO FRENTE A LA EXIGENCIA DE PRECISION EN EL EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Jurisprudencia constitucional

Esta Corporación ha indicado que conforme a la exigencia de precisión “al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso en el ejercicio y desconocimiento del requisito de precisión

Referencia: expediente D-11.076.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, “*por el cual se dictan normas para suprimir o*

reformular regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Actor: Daniel Silva Orrego

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Una vez cumplidos los trámites previstos en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Con ocasión de la demanda pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Daniel Silva Orrego contra el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, el cual modificó el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1. Norma demandada

A continuación se transcribe el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 demandado por el ciudadano Daniel Silva Orrego, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.308 del 10 de enero de 2012:

“DECRETO 019 DE 2012

(Enero 10)

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 (...)

DECRETA: (...)

ARTÍCULO 232. PUBLICIDAD OFICIAL. *Modifíquese el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 1474, el cual quedará así:*

‘En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo.’”

2. Demanda de inconstitucionalidad y pretensiones

2.1. El 9 de octubre de 2015, el ciudadano Daniel Silva Orrego presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 232 del Decreto 019 de 2012¹, al considerar que el Presidente de la República incurrió en un vicio de competencia en su expedición, pues el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 sólo le otorgó facultades normativas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, pero no para reglamentar aspectos relacionados con la publicidad oficial.

2.2. En efecto, el accionante resalta que en la norma demandada se amplió el alcance de las competencias de las entidades estatales del orden nacional y territorial referentes a la contratación, el patrocinio y la realización de publicidad oficial al suprimir las expresiones “*en forma directa*” y “*o con policromías*” contenidas en el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, desconociéndose con ello el contenido de la ley habilitante, la cual pretendía que el Ejecutivo racionalizara los procedimientos que adelantan los particulares ante la Administración Pública.

2.3. Asimismo, el actor sostiene que el Jefe de Estado también excedió las facultades otorgadas al sustituir un precepto legal contenido en la propia ley habilitante, pues si bien el Congreso de la República puede modificar los decretos-leyes dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias, el Presidente de la República no tiene competencia para alterar los términos de la ley habilitante en razón de la necesidad de preservar la potestad natural del legislador de crear el derecho.

2.4. En concreto, el demandante precisa que el texto original del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 impedía a las entidades estatales financiar la impresión de ediciones con policromías, pero al expedirse el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, en uso de las facultades otorgadas en el artículo 75 de la misma Ley, se suprimió esta restricción, con lo cual el precepto impugnado no sólo reglamentó materias que no eran susceptibles de ser desarrolladas normativamente por el Presidente de la República, sino que además, al

¹ Folios 1 a 10 del cuaderno principal. Para este caso, en adelante, cuando se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

hacerlo, lo hizo en contravía de las mismas pautas que fijó el legislador para el efecto.

2.5. De otra parte, el peticionario advierte que las anteriores irregularidades fueron corroboradas por el mismo órgano parlamentario, cuando al expedir la Ley 1558 de 2012 estableció en el artículo 31 una salvedad a la prohibición general de la administración de editar impresiones con policromías, exceptuando de la misma a las entidades públicas y a los patrimonios autónomos que tienen como función la promoción turística y cultural del país, o el desarrollo de la cartografía nacional, reconociendo de esta forma la vigencia del texto original del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, y negando, a su turno, la del artículo 232 del Decreto-Ley 019 de 2012.

2.6. Por lo anterior, el accionante solicita la **declaratoria de inexecutable simple** del artículo 232 del Decreto 019 de 2012, al estimar que el Presidente de la República desbordó las facultades otorgadas en la Ley 1474 de 2011, infringiendo los siguientes preceptos constitucionales:

- (i) El Preámbulo, en tanto este consagra el Estado de Derecho como principio fundante del Estado colombiano;
- (ii) El artículo 6º, ya que allí se establece el principio de legalidad;
- (iii) El artículo 121 que prohíbe a las autoridades del Estado el ejercicio de funciones distintas de las conferidas expresamente por la Constitución y la ley;
- (iv) El artículo 123.2 que establece el deber de las entidades estatales de ejercer sus funciones en el marco del derecho positivo; y
- (v) El artículo 150.10 que consagra los lineamientos de las potestades normativas del Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso².

3. Trámite procesal

Mediante Auto del 30 de octubre de 2015³, el magistrado sustanciador admitió la demanda, y ordenó (i) correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, (ii) fijar en lista la disposición acusada con el objeto de que sea impugnada o defendida por cualquier ciudadano, y (iii) comunicar de la

² Al respecto, el actor concluyó que “estas disposiciones superiores establecen el principio de legalidad, el cual es la égida del Estado de Derecho colombiano, además de social, por supuesto. Bajo este entendido, el Presidente de la República debió ceñirse a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 (ley habilitante), y como quedó expresado en los párrafos antecedentes de este acápite, el Jefe de Estado se desbordó de las precisas facultades entregadas y terminó suprimiendo una prohibición de ley, más no un trámite, como sí se hizo en el restante articulado del Decreto-Ley 019 de 2012. De este modo, el señor Presidente de la República no actuó dentro del marco jurídico dispuesto, generando un desbordamiento de facultades de ley (...)”. (Folio 8).

³ Folios 12 a 14.

iniciación del proceso a la Presidencia y al Congreso de la República, así como a ciertas entidades e instituciones educativas, académicas y ciudadanas⁴.

4. Intervenciones

4.1. La **Contraloría General de la República**⁵ y el **Departamento Administrativo de la Función Pública**⁶ consideran que los cargos de la demanda no están llamados a prosperar y, por tanto, la norma acusada debe ser declarada **exequible**, porque:

(i) Su constitucionalidad ya fue estudiada por la Corte en la Sentencia C-537 de 2012⁷, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, disposición a la cual se encuentra incorporada el precepto hoy cuestionado⁸.

(ii) De conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C-340 de 1996⁹, los amplios términos en los que se confirieron las facultades normativas al Ejecutivo en la Ley 1474 de 2011, le permitían modificar las limitaciones establecidas sobre de publicidad oficial e impresión de ediciones de lujo por parte de las entidades públicas.

(iii) No existe disposición constitucional alguna que le prohíba al Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias modificar preceptos contenidos en la misma ley habilitante, siempre que dicha actuación se enmarque dentro de las competencias conferidas por el legislador¹⁰.

(iv) La facultad otorgada a la Administración Pública de efectuar publicaciones con policromías es cada vez más necesaria para el cumplimiento de las funciones de las entidades públicas.

(v) El propio Congreso de la República reconoció su legitimidad, toda vez que en la Ley 1558 de 2012, al regular la actividad turística, preservó los lineamientos normativos en ella establecidos, autorizando a las entidades públicas y a los patrimonios autónomos que tienen como función la promoción turística o el desarrollo de la cartografía nacional, para que patrocinen, contraten o realicen impresiones de

⁴ El proveído fue comunicado al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, a la Contraloría General de la República, a la Comisión Nacional de Moralización y a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. De igual manera, en la providencia se dispuso invitar a participar a las siguientes instituciones: (a) las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Sabana, Nacional de Colombia, Libre y de Antioquia; (b) la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Comisión Colombiana de Juristas, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y el Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; (c) la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia.

⁵ Folios 52 a 54.

⁶ Folios 57 a 64.

⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸ Argumento del Departamento Administrativo de la Función Pública.

⁹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Tesis de la Contraloría General de la República.

publicaciones con policromías¹¹.

4.2. El **Instituto Colombiano de Derecho Procesal**¹² y la **Academia Colombiana de Jurisprudencia**¹³ consideran que la norma demandada transgrede la Carta Política y, que por tanto, debe ser retirada del ordenamiento jurídico mediante su declaratoria de **inexequibilidad**, ya que:

(i) Desconoce los lineamientos establecidos en la Ley 1474 de 2011, en tanto que en ésta únicamente se facultó al Ejecutivo para intervenir las normas que fijaban los procedimientos y trámites en la Administración Pública, y el precepto acusado no versa sobre este tipo de reglas sino suprimió una prohibición referente a impresiones con policromías.

(ii) Fija una regulación ajena a los trámites que los ciudadanos adelantan ante la Administración Pública como exigía la ley habilitante, pues se refiere a las actuaciones de las entidades públicas relativas a la publicidad oficial y a la contratación y patrocinio de impresiones de ediciones de lujo.

(iii) Contraviene la propia ley habilitante, de la cual derivaba su competencia y fundamento, comoquiera que en el texto original del inciso 4° del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 se establecía expresamente que *“en ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación pueden (...) contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías”*, y el precepto acusado sustrajo esta última prohibición.

(iv) Con la expedición la Ley 1558 de 2012, que relevó de la prohibición de utilizar policromías a las entidades públicas y patrimonios autónomos que tuvieran como fin promocionar al país turística y culturalmente o el desarrollo de la cartografía nacional, el legislador negó la vigencia y validez de la modificación efectuada por el Ejecutivo a la Ley 1474 de 2011¹⁴.

5. Concepto del Ministerio Público

5.1. El Procurador General de la Nación solicitó declarar **inexequible** la norma demandada mediante concepto presentado el pasado 12 de enero¹⁵. Para sustentar su petición, el funcionario, en primer lugar, recogió las pautas definidas por el juez constitucional para evaluar el exceso en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias por parte del Ejecutivo, destacando que las mismas deben ser interpretadas de manera restrictiva, y que por ende, las potestades se deben circunscribir a la regulación de los asuntos señalados

¹¹ Argumento del Departamento Administrativo de la Función Pública.

¹² A través de Martín Bermúdez Muñoz (Folios 38 a 44).

¹³ A través de Gonzalo Suárez Beltrán (Folios 47 a 51).

¹⁴ Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

¹⁵ Folios 69 a 74.

expresamente en la ley habilitante, sin que haya lugar a ningún tipo de entendimiento o aplicación extensiva o analógica.

5.2. En segundo lugar, a partir de la anterior directriz la Vista Fiscal analizó la validez del precepto demandado, advirtiendo que como el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 otorga facultades al Ejecutivo únicamente con el objeto de que esta expida normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios ante la Administración Pública, y no para alterar el sistema de prohibiciones de las entidades estatales en materia de publicidad oficial, el Presidente de la República se desbordó en el ejercicio de sus competencias normativas al regular esta última materia, y al modificar el contenido de la misma ley habilitante, suprimiendo la limitación de contratar, patrocinar o realizar impresiones de ediciones con policromías.

5.3. Así las cosas, el Ministerio Público concluyó que *“al [existir] un exceso [en el ejercicio] de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República y, como consecuencia de ello, al haber sido proferido sin la debida competencia, el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 debe ser declarado inexecutable”*¹⁶.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

1.1. El ciudadano Daniel Silva Orrego presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, el cual fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución¹⁷.

1.2. En ese sentido, en virtud del artículo 241.5 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la demanda de la referencia, puesto que en dicha disposición se establece que este Tribunal cumplirá la función de *“decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*.

2. Cuestiones previas

¹⁶ Folio 74.

¹⁷ *“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”*.

2.1. Improcedencia de la caducidad de la acción por vicio en la competencia

2.1.1. Previamente a examinar los cargos planteados por el accionante, la Sala considera pertinente determinar si en la presente oportunidad es aplicable el término de caducidad establecido en el artículo 242.3 de la Carta Política¹⁸, toda vez que: (i) el Decreto 019 de 2012 fue publicado en el Diario Oficial 48.308 del 10 de enero de 2012, (ii) la demanda fue presentada personalmente por el actor ante la oficina de reparto de la Dirección Judicial de Pereira el 6 de octubre de 2015¹⁹, y (iii) en ella se alega la configuración de un vicio de competencia debido al presunto exceso del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias utilizadas para expedir dicha normatividad.

2.1.2. Al respecto, esta Corporación reitera la posición adoptada recientemente en la Sentencia C-219 de 2015²⁰, en la cual precisamente se estudió otra demanda presentada contra el Decreto 019 de 2012, y en la que se indicó que *“de acuerdo con la doctrina de la Corte, la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente es un vicio sustantivo y, por consiguiente, no está sometido a la regla de caducidad del artículo 242 de la Constitución”*.

2.1.3. Sobre el particular, cabe resaltar que tal conclusión fue adoptada por este Tribunal desde sus inicios, al evidenciar que:

“La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica (...).

El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma (...)”²¹.

¹⁸ “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 (...)”.

¹⁹ Folio 10.

²⁰ M.P. Mauricio González Cuervo.

²¹ Sentencia C-546 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

2.1.4. En esa línea, esta Sala en la Sentencia C-235 de 2014²² explicó que *“los vicios por falta de competencia no se pueden confundir con los vicios de forma, de tal modo que la caducidad predicable de estos últimos, no se hace extensiva a aquellos. Para la Corporación, la competencia es previa al uso de la forma a través de la cual se realiza el acto jurídico. Esa premisa es la que ha permitido a la Sala Plena distinguir dos situaciones reprochables, una, en la que se posee la competencia, pero, se emplea una forma inapropiada para ejercerla y ello puede malograr el acto jurídico. Otra, en la que careciendo de competencia se efectúa el acto a través de la forma prescrita por el ordenamiento, pero, ello debe acarrear las consecuencias propias de la falta de competencia. En suma, los vicios de competencia son diferentes de los defectos en la forma y, sus consecuencias igualmente difieren”*.

2.1.5. Por lo anterior, comoquiera que en la demanda presentada por el actor se alega un vicio de competencia y dicho de defecto no está sometido al término de caducidad consagrado en el artículo 242.3 de la Constitución, procede la Sala a continuar con el estudio de la acción impetrada contra el artículo 232 del Decreto 019 de 2012.

2.2. Vigencia de la norma acusada

2.2.1. En los términos previstos en el artículo 241 de la Carta Política, el control de constitucionalidad supone un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la Constitución, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones que desconozcan o sean contrarias a sus mandatos, por lo que se exige como requisito *sine qua non* que el precepto demandado se encuentre actualmente vigente. En efecto, como lo ha admitido reiteradamente esta Corporación, la acción pública de inconstitucionalidad debe dirigirse contra normas que integran el sistema jurídico, lo que conduce, en principio, a la imposibilidad de que este Tribunal se pronuncie sobre la exequibilidad de disposiciones que han sido objeto de derogatoria²³.

2.2.2. Ahora, en cuanto al procedimiento de pérdida de vigencia, el ordenamiento positivo distingue entre la derogatoria expresa y la derogatoria tácita²⁴. La primera se produce cuando expresamente una nueva disposición suprime formalmente a una anterior, mientras que, la segunda, supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles con aquella que le sirve de precedente. A estas categorías se suma la denominada derogatoria orgánica, la cual tiene ocurrencia en aquellos casos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se

²² M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²³ Al respecto, entre otras, se pueden consultar las sentencias C-505 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-471 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-480 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-521 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-758 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-335 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-825 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-896 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-898 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁴ Artículos 71 y 72 del Código Civil.

refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos²⁵.

2.2.3. En la presente oportunidad, en atención a los argumentos presentados por el actor y por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal en relación con la vigencia y la validez del artículo 232 del Decreto 019 de 2012 con ocasión de la expedición del artículo 31 de la Ley 1558 de 2012, es necesario verificar si la primera norma fue derogada por la segunda.

2.2.4. Sobre el particular, la Corte considera que el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 que modificó el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 se encuentra vigente, por las siguientes razones:

(i) La Ley 1558 de 2012 no derogó expresamente alguna disposición de la Ley 1474 de 2011 o del Decreto 019 de 2012, pues en su artículo 39 referente a las derogatorias sólo estipuló que dejaba sin vigencia el artículo 3° de la Ley 300 de 1996.

(ii) El artículo 232 del Decreto 019 de 2012²⁶ no es incompatible con el artículo 31 de la Ley 1558 de 2012²⁷, ya que existe al menos una interpretación plausible de ambas disposiciones que permite un entendimiento lógico de las mismas, así como descartar la configuración de una derogatoria tácita.

En efecto, esta Corporación evidencia que la primera norma establece que en ningún caso las entidades podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente deben cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo y, a su vez, la segunda norma exceptúa de dicha prohibición a las entidades públicas y a los patrimonios autónomos que tengan como función la promoción turística y cultural del país, o el desarrollo de la cartografía nacional, facultándolos, adicionalmente, para *“patrocinar, contratar o realizar la impresión de publicaciones con policromías para dichos fines”*.

Al respecto, cabe resaltar que la aclaración de Legislador en torno a la autorización de las entidades públicas que tengan como función la promoción turística y cultural del país, así como el desarrollo de la cartografía nacional, para realizar la impresión de publicaciones con

²⁵ Cfr. Sentencia C-668 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²⁶ *“Artículo 232. Publicidad oficial. Modifíquese el inciso 4 del artículo 10 de la Ley 1474, el cual quedará así: ‘En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo’.”*

²⁷ *“Artículo 31. Se exceptúan de la prohibición contemplada en el inciso 4o del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 las entidades públicas y patrimonios autónomos que tengan como función la promoción turística y cultural del país, o el desarrollo de la cartografía nacional, los cuales podrán patrocinar, contratar o realizar la impresión de publicaciones con policromías para dichos fines.”*

policromías, resulta razonable si se tiene en cuenta que su uso es una de las muchas características de las ediciones de lujo.

En concreto, para la Imprenta Nacional²⁸ *“se considera una edición de lujo, aquella cuyo terminado se realice en pastas dura, la costura de sus cuadernillos se haga con hilo y en algunos casos lleve estampados dorado en la cubierta o en los cantos de las páginas y repujados especiales. En algunos casos se acompañan de una sobrecubierta laminada. Estas ediciones hacen uso de los mejores sustratos de papel (esmaltados mates y brillantes) o importados, utilizan también tintas adicionales a las básicas para que el producto final no presente variaciones tonales y de registro en los textos”*, así como entiende que el término policromía *“se refiere al uso de cuatro tintas básicas más colores adicionales de impresión”*²⁹.

De otra parte, este Tribunal considera necesario advertir que el hecho de que el artículo 31 de la Ley 1558 de 2012 resulte más acorde con lo dispuesto originalmente en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, que contemplaba, además de la prohibición de impresiones de lujo, el uso de policromías en éstas, no implica necesariamente la derogación tácita del artículo 232 del Decreto 019 de 2012.

(iii) La Ley 1558 de 2012 no promulgó una normatividad integral sobre la regulación de la publicidad en las entidades públicas, para que pueda sostenerse la existencia de una derogatoria orgánica del artículo 232 del Decreto 019 de 2012, ya que el objeto de dicha Ley fue *“el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística”*³⁰.

2.2.5. Así las cosas, verificada la vigencia del artículo 232 del Decreto 019 de 2012, la Corte proseguirá con su análisis de constitucionalidad.

2.3. Inexistencia de cosa juzgada constitucional

2.3.1. La cosa juzgada constitucional es una institución jurídica procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política³¹, mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. En todo caso, no siempre que un precepto legal ha sido declarado exequible por la Corte se configura la cosa juzgada constitucional. En efecto, en cada caso concreto, la estructuración de este fenómeno se ha sometido al examen de

²⁸ La Imprenta Nacional se refirió al presente tema en respuesta a un requerimiento elevado por la Imprenta Distrital frente al asunto planteado bajo el radicado 1-2011-42722.

²⁹ Subrayado fuera del texto original.

³⁰ Artículo 1° de la Ley 1558 de 2012.

³¹ Dispone la norma en cita: *“Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”*.

varios supuestos de los cuales depende su ocurrencia, entre los cuales pueden mencionarse:

“La consideración sobre si un texto legal ha sido reproducido en otras disposiciones³², si se presenta una identidad en el contenido normativo³³, si las razones formuladas por el demandante son coincidentes con las que se exponen en una nueva demanda³⁴, si este Tribunal realizó un control integral frente a la totalidad de los preceptos constitucionales o si el mismo se infiere del alcance de la providencia³⁵, si más allá de los cargos propuestos también se confrontó una norma frente a otras disposiciones no enunciadas inicialmente como vulneradas³⁶ y si existe identidad en los parámetros objetivos de comparación³⁷”³⁸.

2.3.2. En el presente proceso, en su intervención el Departamento Administrativo de la Función Pública señala que la constitucionalidad del precepto demandado ya fue determinada por esta Corte en la Sentencia C-537 de 2012³⁹, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, disposición a la cual se encuentra incorporada la norma hoy cuestionada.

2.3.3. La Sala no comparte dicho argumento, pues en la referida providencia no se estudió la constitucionalidad de la norma acusada en esta oportunidad. En efecto, si bien en el fallo C-537 de 2012 la Corte se pronunció sobre el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, lo hizo en torno al presunto desconocimiento de los principios de publicidad, identidad flexible y consecutividad en el proceso legislativo que finalizó con expedición de la norma, centrando su análisis en el texto original de la Ley sin enjuiciar la modificación incorporada con el Decreto 019 de 2012.

2.3.4. Adicionalmente, al margen de lo anterior, este Tribunal resalta que en la Sentencia C-537 de 2012 la Corte declaró exequible el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 en su totalidad, pero sólo por los cargos analizados en esa oportunidad⁴⁰, los cuales difieren a los alegados en esta demanda, comoquiera que en el proceso del año 2012 se argumentaban la existencia de vicios de procedimiento en el trámite legislativo, y en la acción estudiada se pone de presente un vicio de competencia en la expedición del Decreto que modificó dicha Ley.

³² Sentencia C-1024 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

³³ Sentencia C-055 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

³⁴ Sentencia C-061 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

³⁵ Sentencia C-931 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

³⁶ Sentencia C-331 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

³⁷ Sentencia C-1187 de 2005 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto).

³⁸ Sentencia C-818 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

³⁹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ En la parte resolutive de la Sentencia C-537 de 2012, se dispuso: *“Declarar EXEQUIBLE el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”, por los cargos analizados en esta sentencia.*” (Subrayado fuera del texto original).

2.3.5. En consecuencia, esta Corporación estima que en esta ocasión no existe cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 232 del Decreto 019 de 2011, por lo que se continuará con el examen de la demanda.

3. Viabilidad y alcance del juicio de constitucionalidad

3.1. Para este Tribunal la formulación de la censura presentada contra el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 es clara y se advierte que suscita una duda razonable sobre su constitucionalidad. En efecto, revisado el libelo acusatorio se evidencia que el actor alega que la norma enjuiciada contraviene el Preámbulo y los artículos 6º, 121, 123.2 y 150.10 de la Carta Política, por cuanto su contenido no corresponde a la habilitación legislativa contenida en el párrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

3.2. En concreto, el peticionario argumenta que a través del mencionado párrafo 1º, el Congreso de la República le otorgó al gobierno nacional facultades normativas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la Administración Pública, pero el Presidente utilizó esta habilitación para ampliar el alcance de las competencias de las entidades del orden nacional y territorial relacionadas con la contratación, el patrocinio y la realización de publicidad oficial como consecuencia de la supresión de las expresiones “*en forma directa*” y “*o con policromías*” contenidas en el inciso 4º del artículo 10 de la misma ley habilitante.

3.3. Así pues, verificada la idoneidad del cargo, resulta procedente su estudio en esta providencia.

4. Problema jurídico constitucional y metodología de resolución

4.1. Corresponde a la Corte resolver de fondo el cargo planteado por el actor. Para el efecto, deberá solucionar el siguiente problema jurídico:

¿Desconoció el Presidente de la República con la expedición de artículo 232 del Decreto 019 de 2012, (i) la autorización conferida por el Congreso de la República, a través de la Ley 1474 de 2011, para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, al ampliar el alcance de las competencias de las entidades del orden nacional y territorial relacionadas con la contratación, el patrocinio y la realización de la publicidad oficial al suprimir las expresiones “*en forma directa*” y “*o con policromías*” contenidas en el inciso 4º del artículo 10 de la misma ley habilitante, y con ello (ii) el régimen constitucional establecido en el artículo 150.10 para el ejercicio de las facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley?

4.2. Con tal propósito, la Sala, para empezar, (i) reiterará brevemente la jurisprudencia constitucional sobre los límites al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el Legislador, luego, (ii) estudiará sumariamente el alcance de las Facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en la Ley 1474 de 2011, y por último, (iii) analizará la constitucionalidad del artículo 232 del Decreto 019 de 2012.

5. Límites al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el Legislador.

5.1. La Corte Constitucional al interpretar el alcance del artículo 150 de la Constitución, ha considerado que al encontrarse la función legislativa en cabeza del Congreso⁴¹, la posibilidad de que el Ejecutivo asuma esa competencia a través de decretos es excepcional y de interpretación restrictiva⁴², pues constituye una alteración al reparto ordinario de facultades normativas⁴³.

5.2. En ese sentido, este Tribunal ha resaltado que con el fin de evitar posibles abusos en el ejercicio de las potestades extraordinarias concedidas por el Congreso al Presidente de la República⁴⁴, el Constituyente condicionó su otorgamiento, a los siguientes requisitos:

“(i) Solicitud expresa del Gobierno Nacional, sin que proceda por iniciativa congresional; (ii) temporalidad de la habilitación por un término máximo de seis meses⁴⁵; (iii) mayoría absoluta en el Congreso para su concesión⁴⁶; (iv) competencia permanente del Congreso para modificar en todo momento y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias; (v) “necesidad” o “conveniencia pública” como fundamento de la solicitud; (vi) precisión en la delimitación de las facultades conferidas⁴⁷ y, en consecuencia, “interpretación restrictiva” de su

⁴¹ Cfr. Sentencia C-306 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁴² De las primeras sentencias sobre el particular pueden consultarse los fallos C-510 y C-511 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁴³ Cfr. Sentencia C-219 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁴⁴ Las razones por las cuales la figura de las facultades extraordinarias fue limitada en la Constitución de 1991, de modo que la habilitación legislativa al Presidente de la República no fuera objeto de abusos y excesos, se encuentran ampliamente descritas en la sentencia C-097 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) de la siguiente manera: “el Constituyente de 1991 quiso enfrentar el abuso consistente en la atribución recurrente y generalizado de las funciones legislativas al Gobierno mediante la institución de las facultades extraordinarias. Se pretendía con ello fortalecer el principio democrático y atenuar los excesos presidencialistas del régimen vigente”.

⁴⁵ En la Sentencia C-097 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se indicó que “desde sus inicios, mediante las sentencias C-510 y C-511 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte, partiendo de la premisa de que el Congreso es el titular del poder legislativo, interpretó el requisito de la transitoriedad de la habilitación en el sentido de que las facultades extraordinarias sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar, dado que se agotan al ser ejercidas, a modificar los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades dentro del término otorgado por el legislador ordinario”.

⁴⁶ En el fallo C-1028 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) se sostuvo que “no es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo implícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley”.

⁴⁷ En la providencia C-061 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se advirtió que “la precisión se

alcance, “circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante”⁴⁸; (vii) limitación material de su ejercicio, vedado a la expedición de códigos, decretar impuestos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del artículo 150 -numeral 19- de la C.P.”⁴⁹ (Subrayado fuera del texto original).

5.3. Asimismo, esta Corporación ha estimado que las exigencias que debe observar el Congreso de la República, se proyectan a su vez como límites al Gobierno cuando ejerce la potestad legislativa⁵⁰. En efecto, el ejercicio de tales facultades extraordinarias debe sujetarse, entre otros, a unos límites temporales y materiales que el juez constitucional ha de valorar frente a un cargo por exceso en el uso de las competencias otorgadas transitoriamente⁵¹.

5.4. En relación con los límites materiales, desde sus inicios, este Tribunal ha sostenido que, so pena de ser declarados inexequibles, los decretos que dicte el Presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante⁵², por lo que no resulta admisible en el control de constitucionalidad: (i) desplegar hermenéuticas que permitan establecer extensiones o analogías, (ii) identificar la existencia de facultades implícitas, o (iii) autorizar que el Jefe de Estado, “*so pretexto de un artificial encadenamiento entre las materias objeto de la autorización que se le confiere*”, incurriere en el campo del legislador ordinario⁵³.

5.5. Por lo demás, es pertinente recordar que en virtud de la referida proyección, esta Corporación ha indicado que conforme a la exigencia de precisión “*al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas*”⁵⁴.

6. Facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en la Ley 1474 de 2011

refiere, pues, a las materias respecto de las cuales se imparte la habilitación legislativa, y es en relación con dichas materias que debe verificarse si el Ejecutivo ha respetado los límites competenciales que pesan sobre sus facultades extraordinarias”.

⁴⁸ Ver la sentencia C-398 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁴⁹ Cfr. Sentencia C-219 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁵⁰ Cfr. Sentencia C-366 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵¹ En la Sentencia C-235 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), se señaló que “*en lo concerniente al periodo durante el cual se puede hacer uso de la potestad delegada, el mismo constituyente en el inciso 1º del numeral 10 del artículo 150 del Texto Superior, ha fijado como tope un periodo de hasta seis (6) meses. En cuanto al límite material, la jurisprudencia ha explicado que la delimitación material alude a que los decretos que dicte el Presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante. El Gobierno sólo puede ocuparse de las materias allí indicadas sin lugar a extensiones ni analogías (...)*”.

⁵² Cfr. Sentencia C-416 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁵³ Cfr. Sentencia C-030 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁵⁴ Sentencia C-734 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

6.1. El Congreso de la República con el fin de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como la efectividad del control de la gestión pública, expidió la Ley 1474 de 2011⁵⁵ en la que en el artículo 75 contempló una política antitrámites⁵⁶, según cual para la creación de un nuevo procedimiento que afecte a los ciudadanos, las entidades del orden nacional deberán elaborar un documento donde justifiquen la necesidad del mismo, para que el Departamento Administrativo de la Función Pública conceptúe al respecto dentro de un término de 30 días.

6.2. Adicionalmente, el Legislador en el párrafo 1° de la citada disposición, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la ley, expidiera normas *“con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*⁵⁷.

6.3. Sobre el particular, en la Sentencia C-562 de 2015⁵⁸, esta Sala señaló que desde un análisis literal, histórico, sistemático y teleológico de la ley habilitante se puede concluir que:

“En primer lugar, el Congreso de la República dio competencia al Presidente para “suprimir” o “reformar” la normativa vigente en la materia, lo que en general le permitía revisar y modificar las reglas fijadas previamente por el Legislador, bien para eliminar algunos trámites o bien para rediseñarlos, mas no para crear aquellos ya abrogados por el Legislador ordinario.

En segundo lugar, dichas normas debían estar circunscritas a actuaciones ante la “Administración Pública”, con independencia de que estos fueran directamente cumplidos por las autoridades públicas o por particulares bajo la modalidad de descentralización por colaboración.

En tercer lugar, es importante señalar que únicamente estaban comprendidas las actuaciones calificadas como “regulaciones, procedimientos y trámites”, es decir, que solo podían enmarcarse dentro del objeto material de las facultades extraordinarias aquellas diligencias o etapas exigibles al ciudadano para iniciar, llevar a cabo

⁵⁵ Publicada en el Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

⁵⁶ “Artículo 75. Política antitrámites. Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento (...).”

⁵⁷ En el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 se aclaró que *“las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”*.

⁵⁸ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

y culminar una gestión ante las autoridades públicas, excluyéndose otro tipo de actuaciones.

En cuarto lugar, dichos procedimientos o trámites debían ser calificados como “innecesarios”. Para ello el Presidente disponía de un razonable margen de apreciación al momento de evaluar un trámite como tal. Sin embargo, en ese ejercicio no podía desconocer el marco temático de la norma habilitante, ni fijar reglas o políticas públicas ajenas a su dimensión teleológica, cuyos fines estuvieron circunscritos a (i) lograr una mayor eficiencia en la gestión administrativa y (ii) eliminar trámites que pudieran ser interpretados como incentivos o riesgos de corrupción en las diligencias ante las autoridades estatales.

Finalmente, teniendo en cuenta el carácter taxativo de las facultades y su hermenéutica restrictiva, dado que no hay atribuciones implícitas, el Presidente de la República carecía de competencia para regular asuntos que por su naturaleza no pudieran ser subsumidos dentro de la categoría de “regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes ante la Administración Pública”. De manera que las reglas normativas que no se inscriban dentro de dicho marco solo podrán ser válidamente modificadas a través de una deliberación pública y democrática, en el Congreso como escenario natural, o bien por el Legislador extraordinario previo otorgamiento de nuevas y precisas facultades para tal fin⁵⁹. (Subrayado fuera del texto original).

6.4. Así las cosas, para esta Corporación en ejercicio de la potestad legislativa otorgada mediante la Ley 1474 de 2011 el ejecutivo estaba facultado para dictar las normas con fuerza de ley tendientes a eliminar o alternativamente modificar reglas, métodos de ejecución o diligencias no indispensables en la Administración Pública⁶⁰, siempre que procurara (i) fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, o (ii) la efectividad del control de la gestión pública⁶¹.

7. Análisis de constitucionalidad del artículo 232 del Decreto 019 de 2012

7.1. El accionante, el Ministerio Público, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitan declarar inexecutable el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, al estimar que el Presidente de la República excedió en su expedición las facultades otorgadas

⁵⁹ Para arribar a las conclusiones citadas, la Sala tuvo en cuenta las siguientes sentencias en las que también analizó la constitucionalidad del Decreto 019 de 2012: C-634 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-711 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-744 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-745 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-784 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), C-012 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-016 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-097 de 2013 (M.P. Alexei Egor Julio Estrada), C-235 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-219 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁶⁰ Cfr. Sentencia C-711 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁶¹ Cfr. Sentencia C-744 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

por el Congreso en la Ley 1474 de 2011⁶². Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Contraloría General de la República se oponen a la prosperidad de la demanda, argumentando que el Jefe de Estado actuó dentro de las competencias dadas por el órgano legislativo⁶³.

7.2. Al respecto, la Sala considera que el Presidente de la República al expedir el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 excedió el alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, pues carecía de la competencia material para modificar aspectos de la regulación referente a la publicidad oficial, en al menos dos sentidos: (i) de una parte, porque la Ley 1474 de 2011 circunscribió la delegación de producción normativa a la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, mientras que el precepto impugnado introdujo una regla con una naturaleza y un alcance distinto; (ii) y de otra parte, puesto que la disposición atacada contraviene las orientaciones de la propia ley habilitante.

7.3. Específicamente, el primer tipo de extralimitación es evidente tanto desde una aproximación textual a la normatividad objeto de la confrontación, como desde una perspectiva teleológica. En efecto, la Sala evidencia que el Presidente de la República al expedir el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 excedió el alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, puesto que la modificación efectuada a la legislación por la norma acusada, no suprimió o reformó “*regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*” que afectaran a los ciudadanos, sino que amplió el alcance de las competencias de las entidades del orden nacional y territorial relacionadas con la contratación, el patrocinio y la producción de publicidad e impresiones oficiales.

7.4. Concretamente, la eliminación de las expresiones “*en forma directa*” y “*o con policromías*” contenidas en el inciso 4° de la Ley 1474 de 2011, derivan en la extensión de las facultades de las entidades públicas para patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial y para contratar o patrocinar impresiones de lujo⁶⁴, y difícilmente puede considerarse como la abrogación o sustitución de un reglamento innecesario de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema que afecte a la generalidad de ciudadanos en su vínculos con la administración⁶⁵, pues si bien, se modificó una regulación

⁶² Supra I, 2, 3.2 y 4.

⁶³ Supra I, 3.1.

⁶⁴ Como puede evidenciarse más fácilmente con la lectura de las dos normas en el siguiente cuadro:

Ley 1474 de 2011	Decreto 019 de 2012
En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías . (Negrilla fuera del texto original).	En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo.

⁶⁵ En la sentencia C-711 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo) la Corte determinó el alcance de las

como lo autorizaba la ley habilitante, el objeto del cambio normativo se circunscribió a los parámetros que deben tener en cuenta las entidades para realizar publicaciones.

7.5. Adicionalmente, la Corte estima que la norma atacada fija una regulación ajena a los trámites que los ciudadanos adelantan ante la Administración Pública, ignorando lo dispuesto en la ley habilitante, pues se refiere a las actuaciones de las entidades públicas relativas a la publicidad oficial y a la contratación y patrocinio de impresiones de ediciones de lujo, desconociendo así que el objeto material de las facultades extraordinarias se circunscribía a *“aquellas diligencias o etapas exigibles al ciudadano para iniciar, llevar a cabo y culminar una gestión”*⁶⁶ ante el Estado, excluyéndose otro tipo de actuaciones.

7.6. A su vez, desde un punto de vista teleológico también es evidente la extralimitación en el ejercicio de las facultades normativas del Ejecutivo, pues la habilitación legislativa prevista en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 apuntaba a que el Presidente racionalizara y simplificara los trámites de los ciudadanos ante la administración, mientras que el precepto acusado tiene un contenido y una finalidad eminentemente presupuestal, tanto así que la norma modificada hace parte de una disposición que regula *“los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado”*⁶⁷, y que pretende *“la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos”*⁶⁸.

7.7. De otra parte, esta Corporación considera que el hecho de que el Presidente reformara un precepto de la propia ley habilitante, resulta un contrasentido que desconoce el principio democrático, pues, como se explicó, el Legislador manifestó su voluntad de limitar el alcance de la competencia de las entidades públicas en materia de publicidad e impresiones de ediciones oficiales y el Ejecutivo, además actuar sin competencia para modificar las restricciones sobre la materia, decide alterar su regulación en contravía de los lineamientos dados por su mandante, el Congreso de la República⁶⁹.

7.8. En ese sentido, para este Tribunal es evidente que la propia ley habilitante es un presupuesto de interpretación para establecer el ámbito de las facultades

locuciones *“regulaciones, procedimientos y trámites”* establecidos en la ley habilitante, de la siguiente manera *“regulaciones, esto es, reglamentos de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema; “procedimientos” o modo secuencial de ejecutar algunas cosas; y “trámites” como diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión”*. (Subrayado fuera del texto original).

⁶⁶ Sentencia C-562 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁶⁷ Artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ En ese sentido, en la Sentencia C-744 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) se indicó que *“el ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo debilita el principio democrático y la separación de poderes, al empobrecer la deliberación que se debe surtir propiamente al interior del Congreso”*.

delegadas. Así pues, en este caso la Sala advierte que el legislador reguló por sí mismo los límites que deben seguir las entidades públicas para contratar, patrocinar y realizar publicidad oficial e impresiones con policromías, y confirió al ejecutivo facultades extraordinarias para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública; con lo cual, parecería claro que en ese contexto no puede entenderse que la habilitación conferida al ejecutivo se extienda a aquellas materias que en el mismo Congreso de la República optó por legislar directamente.

7.9. En efecto, el inciso 4° original del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 establecía expresamente que *“en ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación pueden (...) contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías”*, y el precepto acusado sustrae de la prohibición legal a las policromías cuando señala que *“en ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán (...) contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo”*.

7.10. En conclusión, la Corte encuentra que el Presidente de la República al expedir el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 desbordó la competencia otorgada por el Congreso de la República en la Ley 1474 de 2011, desconociendo a su vez el régimen constitucional establecido en el artículo 150.10 para el ejercicio de las facultades extraordinarias, y de contera lo preceptuado en el Preámbulo y en los artículos 6°, 121 y 123.2 de la Carta Política. Así las cosas, la Sala declarará inexecutable la norma demandada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, *“por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Impedida

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ALEJANDO LINARES CANTILLO
A LA SENTENCIA C-261/16**

NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Desbordamiento en el ejercicio de las competencias conferidas por la ley habilitante al Presidente de la República (Aclaración de voto)/**VICIO COMPETENCIAL-**Naturaleza jurídica (Aclaración de voto)

EXTRALIMITACION DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PRESIDENTE-Vicio sustantivo que no está sometido a la regla de caducidad (Aclaración de voto)/**LEYES O DECRETOS LEY DICTADOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS-**Vicio competencial o vicio material exento de caducidad (Aclaración de voto)

VICIOS DE FORMA EN JUICIO DE SUSTITUCION DE ACTOS LEGISLATIVOS-Modalidades (Aclaración de voto)/**JUICIO DE SUSTITUCION DE ACTOS LEGISLATIVOS-**Inconsistencia respecto de la naturaleza del vicio de competencia (Aclaración de voto)/**JUICIO DE SUSTITUCION DE ACTOS LEGISLATIVOS-**Vicio de forma sujeto a la caducidad (Aclaración de voto)

TEORIA DE LA SUSTITUCION COMO PARAMETRO DE CONTROL DE LOS ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Reiteración de jurisprudencia (Aclaración de voto)

NATURALEZA JURIDICA DEL VICIO COMPETENCIAL EN LEYES Y DECRETOS LEY Y ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Inconsistencia evidente con la sentencia C-013 de 2014 (Aclaración de voto)

JUEZ CONSTITUCIONAL-Prudencia y auto control (self-restraint) en el ejercicio de sus competencias (Aclaración de voto)/**CORTE CONSTITUCIONAL-**Competencia en los estrictos y precisos términos de la Constitución (Aclaración de voto)/**CONTROL CONSTITUCIONAL-**Control jurídico que presupone parámetros objetivos, consistentes y preexistentes que no dependen de voluntad del juez (Aclaración de voto)

VICIOS DE COMPETENCIA EN EL CONTROL DE ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Demanda que la Corte sea consistente a la hora de señalar su sentido y alcance,

especialmente en su caracterización como formales o materiales (Aclaración de voto)/**VICIOS MATERIALES EN EL CONTROL DE LEYES O DECRETOS LEY**-Sustrae al juez constitucional de la regla de caducidad (Aclaración de voto)

MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Aclaro mi voto frente a la sentencia C-261 de 2016, aprobada en la Sala Plena del dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Si bien comparto la declaratoria de inexecutable del artículo 232 del Decreto Ley 019 de 2012 por haberse configurado un desbordamiento en el ejercicio de las competencias conferidas por la ley habilitante al Presidente de la República para "*suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*" estimo necesario precisar mi postura sobre la naturaleza jurídica del vicio competencial.

La ponencia de la referencia en el numeral 2.1.2 resaltó la posición esgrimida en la sentencia C-219 de 2015 70 al referir que "*de acuerdo con la doctrina de la Corte, la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente es un vicio sustantivo y, por consiguiente, no está sometido a la regla de caducidad del artículo 242 de la Constitución*". Con ello, reiteró la clasificación del vicio competencial como parte de los vicios materiales cuando su estudio recae en leyes o en los decretos ley dictados por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que para el efecto le confiera el Congreso de la República, y por lo tanto, exentos del fenómeno de caducidad, por cuanto la competencia es previa a cualquier acto de forma.

De acuerdo con la jurisprudencia desarrollada por esta Corte para desarrollar el "juicio de sustitución" de los actos legislativos, el género de los vicios de forma comprende dos especies o modalidades a saber: (i) el vicio de procedimiento en el trámite de formación del acto; y (ii) el vicio competencial por carencia o exceso en el ejercicio de las facultades de parte del órgano que lo tramita. Aun cuando esta doctrina ha sido ampliamente reiterada por este tribunal para los actos antes señalados, mi aclaración de voto busca evidenciar la inconsistencia respecto de la naturaleza del vicio de competencia. Para el control de los actos legislativos, es una modalidad de los vicios de forma, y por lo tanto, sujeto a la caducidad prevista en el literal 3 del artículo 242 de la Constitución. Esto pone de presente una de las aporías⁷¹, que he evidenciado en anteriores aclaraciones⁷², de la teoría

70 MP. Mauricio González Cuervo.

⁷¹ En esta ocasión se está frente a la contradicción lógica de que un mismo vicio pueda ser considerado formal para el análisis de reforma a la Constitución, para así no contravenir lo dispuesto en el artículo 241.1 de la Constitución, mientras que se considera material para el control de leyes, decretos con fuerza de ley y decretos leyes.

⁷² Aclaración de voto a las sentencias C-053 de 2016 y C-084 de 2016.

de la sustitución de la Constitución, y específicamente del vicio competencial -como lo ha venido aplicando reiteradamente esta Corporación- como parámetro de control de los actos reformativos de la Constitución⁷³

1. En mi concepto, la Corte no ha sido consistente a la hora de definir la naturaleza jurídica del vicio competencial, lo que conlleva a que en ocasiones de control abstracto sea catalogado como un vicio material, -específicamente tratándose de leyes y decretos con fuerza de ley- mientras que para los actos reformativos de la Constitución sea considerado un vicio formal. Dicha inconsistencia se evidencia con la sentencia C-013 de 2014⁷⁴

2. Lo antes dicho sobre el vicio de competencia de naturaleza eminentemente formal, aplicado exclusivamente a los actos legislativos reformativos de la Constitución, deja en evidencia una construcción artificial, que no obedece a un parámetro de control objetivo, propio de un control jurídico como el que le compete a ésta Corte. Escapan al suscrito magistrado las razones para que un defecto competencial mute de su naturaleza formal a material dependiendo de si se aplica a una ley o a un acto reformativo de la constitución.

Como lo he venido sosteniendo, el juez constitucional debe ser especialmente prudente y auto contenido (*self-restraint*) en el ejercicio de sus competencias, toda vez que el propio constituyente en lugar de optar por establecerle un control inter-orgánico, de forma perentoria señaló en el artículo 241 de la Constitución⁷⁵, que esta Corte debe ejercer sus competencias en los *estrictos y precisos términos* de dicho artículo. Ello aunado a que un control constitucional es un control estrictamente jurídico, que presupone parámetros objetivos, consistentes y preexistentes, que en modo alguno pueden depender de la simple voluntad del juez.

En efecto, lo anterior demanda que esta Corte sea consistente a la hora de señalar el sentido y el alcance de los vicios de competencia, especialmente en su caracterización como formales o materiales, y no simplemente señalar que estos son formales para el control de actos reformativos de la Constitución, con el propósito de adelantar un análisis, *prima facie*, al tenor de los artículos 241.1 y 379 superiores, (lo que puede implicar un verdadero control material de los actos reformativos de la Constitución), mientras que en el control de Leyes o Decretos con fuerza de ley se consideran materiales, sustrayendo así al juez constitucional de la regla de caducidad del artículo 242.3 de la Constitución.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría.

⁷³ Es preciso señalar que en el caso de las leyes y decretos con fuerza de ley, sí existen parámetros constitucionales expresos relativos al alcance del ejercicio de la competencia para la expedición de estas normas, lo cual, como lo he venido expresando, no sucede en el caso de la reforma constitucional que en el artículo 374 de la Constitución no establece expresamente un distinto grado en el alcance de la competencia de quienes detentan el poder de reforma de la Constitución

⁷⁴ En esa oportunidad, esta Corporación al revisar el Acto Legislativo 01 de 2009, afirmó que el vicio de competencia, sin lugar a dudas, debe ser considerado de forma. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

⁷⁵ Reiterado en similares términos en el artículo 379 de la Constitución.

ALEJANDO LINARES CANTILLO