

Sentencia C-329/13

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION-Fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República/CREACION DE CARGOS DE CONTRALOR DELEGADO PARA ADELANTAR AUDITORIAS ESPECIALES O INVESTIGACIONES RELACIONADAS CON HECHOS DE IMPACTO NACIONAL-Inhibición para decidir de fondo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

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

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de certeza y suficiencia en los cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición para estudiar de fondo el aparte “relacionadas con hechos de impacto nacional” del inciso 2º del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011

Referencia: expediente D-9352

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 128, inciso 2º, parcial de la Ley 1474 de 2011

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., cinco (5) de junio de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en

el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Carlos Triviño Toro demandó parcialmente el inciso 2 del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, por considerar que vulnera los artículos 1°, 267 y 272 de la Constitución Política. La demanda fue radicada con el número D-9352.

Mediante auto del ocho (8) de noviembre de dos mil doce (2012), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada.

En atención a lo anterior, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República, a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, al Departamento Nacional de Planeación –DNP-, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales –DIAN- y a la Contraloría General de la República, para que en el término establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, expresaran lo que estimaran conveniente.

De igual manera, invitó al Instituto Colombiano de Derecho Tributario ICDT, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Universidad Nacional, a la Universidad Pontificia Bolivariana, a la Universidad Javeriana, a la Universidad del Sinú –Seccional Montería-, a las facultades de Jurisprudencia y Economía de la Universidad del Rosario, a la Universidad Sergio Arboleda y a la Universidad Externado de Colombia, para que, si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico que por este juicio se propicia.

Finalmente, ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

2. LA DEMANDA

2.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

“LEY 1474 DE 2011

(Julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 128. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Con el fin de fortalecer las acciones en contra de la corrupción, créanse dentro de la estructura de la Contraloría General de la República la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, las cuales estarán adscritas al Despacho del Contralor General y serán dirigidas por un Jefe de Unidad del mismo nivel de los jefes de las oficinas asesoras.

*En la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, créanse once (11) cargos de Contralor delegado intersectoriales, quienes desarrollarán sus funciones con la finalidad de adelantar auditorías especiales o investigaciones **relacionadas con hechos de impacto nacional** que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el adelantamiento de los procesos correspondientes.*

La Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes estará conformada por servidores públicos de la planta de personal de la entidad, asignados en misión a la misma, y tendrá como función principal la promoción e implementación de tratados, acuerdos o convenios con entidades internacionales o nacionales para obtener el intercambio de información, pruebas y conocimientos por parte de personal experto o especializado que permita detectar bienes, cuentas, inversiones y otros activos de personas naturales o jurídicas investigadas o responsabilizadas por la causación de daños al patrimonio público para solicitar el decreto de medidas cautelares en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo o en las acciones de repetición.

La Unidad de Apoyo Técnico al Congreso prestará asistencia técnica a las plenarias, las comisiones constitucionales y legales, las bancadas parlamentarias y los senadores y representantes a la Cámara para el ejercicio de sus funciones legislativa y de control político, mediante el suministro de información que no tenga carácter reservado, el acompañamiento en el análisis, evaluación y la elaboración de proyectos e informes especialmente en relación con su

impacto y efectos fiscales y presupuestales, así como la canalización de las denuncias o quejas de origen parlamentario.

La Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático prestará apoyo profesional y técnico para la formulación y ejecución de las políticas y programas de seguridad de los servidores públicos, de los bienes y de la información de la entidad; llevará el inventario y garantizará el uso adecuado y mantenimiento de los equipos de seguridad adquiridos o administrados por la Contraloría; promoverá la celebración de convenios con entidades u organismos nacionales e internacionales para garantizar la protección de las personas, la custodia de los bienes y la confidencialidad e integridad de los datos manejados por la institución.

Para los efectos anteriores, créanse dentro de la planta global de la Contraloría General de la República dos cargos de director grado 03, cinco (5) cargos de profesional universitario grado 02 y tres (3) cargos asistenciales grado 04, de libre nombramiento y remoción.

Para la vigilancia de los recursos públicos de la Nación administrados en forma desconcentrada en el nivel territorial o transferidos a las entidades territoriales y sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerza control prevalente o concurrente, organícense en cada departamento gerencias departamentales colegiadas, conformadas por un gerente departamental y no menos de dos contralores provinciales. Con la misma estructura, organícese para el Distrito Capital una gerencia distrital colegiada.

El número de contralores provinciales a nivel nacional será de 75 y su distribución entre las gerencias departamentales y la distrital la efectuará el Contralor General de la República en atención al número de municipios, el monto de los recursos auditados y nivel de riesgo en las entidades vigiladas.

Las gerencias departamentales y Distrital colegiadas, serán competentes para:

- a) Elaborar el componente territorial del plan general de auditoría de acuerdo con los lineamientos fijados por el Contralor General de la República y en coordinación con la Contralorías delegadas;*
- b) Configurar y trasladar los hallazgos fiscales;*
- c) Resolver las controversias derivadas del ejercicio del proceso auditor;*

- d) *Determinar la procedencia de la iniciación de los procesos de responsabilidad fiscal y del decreto de medidas cautelares;*
 e) *Las demás que establezca el Contralor General de la República por resolución orgánica.*

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos previstos en este artículo, los servidores públicos de la Contraloría General de la República que tengan la calidad o ejerzan la función de contralores delegados, contralores provinciales, directores, supervisores, coordinadores, asesores, profesionales o tecnólogos podrán hacer parte de los grupos o equipos de auditoría.

PARÁGRAFO 2o. Los gastos que demande la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo serán atendidos con los recursos del presupuesto de la respectiva vigencia y para el año 2011 no implican una erogación adicional. La Contraloría General de la República efectuará los traslados necesarios.”

2.2. LA DEMANDA

En criterio del ciudadano Juan Carlos Triviño Toro, el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, en su inciso 2°, de manera parcial, vulnera los artículos 1°, 267 y 272 -incisos 1° y 2°- de la Constitución Política, pues desconoce la descentralización y autonomía del control fiscal territorial. Lo anterior, por cuanto al crear la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, facultada para adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional, se permite un control fiscal sobre los recursos endógenos de las entidades territoriales. Como razones de inconstitucionalidad, el actor aduce:

- 2.2.1.** Indica que el artículo 1° de la Constitución Política establece como principio constitucional la descentralización con autonomía de sus entidades territoriales. Esta forma de organización permite la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de sus funciones y actúan según sus propios procesos territoriales individuales, todo lo cual garantiza que las referidas entidades construyan su propio futuro.

La Constitución de 1991, en desarrollo del principio constitucional de la descentralización, en su artículo 272 creó las contralorías departamentales y municipales, a las cuales les otorgó el ejercicio del control fiscal sobre los departamentos y municipios, respectivamente, de manera coordinada y concurrente con la Contraloría General de la República.

2.2.2. No obstante, considera el demandante que *“el legislador en la Ley 1474 de 2011 en su artículo 128 al fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de la República, lo hizo violando la autonomía de las contralorías municipales y departamentales, toda vez, que creó la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción para adelantar auditorias especiales o investigaciones ‘relacionadas con hechos de impacto nacional’; luego, con este nuevo ámbito territorial de control fiscal en la vida nacional, la Contraloría General de la República quedó con un poder fiscal sin límite sobre los recursos endógenos de las entidades territoriales desconociendo con dicha práctica la descentralización y autonomía del control fiscal territorial, que por norma constitucional, le corresponde a las contraloría departamentales y municipales”*.

Aclara además que esta competencia no se ha entregado a través de las figuras de coordinación y concurrencia del control fiscal, sino que se constituye como una *“violación directa al principio de autonomía administrativa que trae el artículo primero de la Constitución Política Nacional”*.

Sostiene que pese a que la ley puede regular las cuestiones relativas a un interés nacional, debe respetar los *“poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses”*.

2.2.3. Expone que la Corte Constitucional tiene bien establecido que la facultad de injerencia de la ley en los recursos de las entidades territoriales es distinta, según se trate de dineros provenientes de los ingresos de la Nación (exógenos), o de recursos proveniente de fuentes propias de las entidades territoriales (recursos endógenos).

Agrega que de conformidad con el artículo 267 de la Constitución, el artículo 26 de la Ley 42 de 1993 y la Sentencia C-403 de 1999, la intervención en los recursos endógenos es excepcionalísima. El actor además cita conceptos emitidos por la Contraloría y la Sentencia del 6 de junio de 2000 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2.4. Considera el accionante que la competencia otorgada a la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, no se encuentra reglada; además sostiene que en los debates legislativos no se encuentra una aclaración del concepto, lo que puede llevar al abuso y constituye en una intervención arbitraria en las facultades de las contralorías departamentales y municipales.

3. INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

3.1. Contraloría General de la República

En el término previsto intervino en el juicio de constitucionalidad que hoy se suscita, solicitando a la Corte la declaración de **EXEQUIBILIDAD** de los apartes demandados.

- 3.1.1.** En primer lugar, señala que la facultad de la entidad para ejercer control excepcional puede ejercerse sobre *“los recursos de la Nación administrados por entes y entidades territoriales e incluso particulares. Ahora bien, contrario sensu el legislador ha dispuesto el control excepcional como mecanismo de control de las cuentas de entidades territoriales entendido este, como control sobre recursos públicos que no tienen fuente en el Nación, sin que apunte en rigor a la entidad territorial como figura de la organización estatal”*. En este orden de ideas, en ejercicio de la facultad contenida en el inciso 3° del artículo 267 constitucional, la Contraloría puede ejercer control posterior sobre las cuentas de cualquier institución pública o privada que maneje recurso públicos, con independencia del origen nacional o territorial de los mismos.
- 3.1.2.** Agrega que el Consejo de Estado también ha afirmado que la norma constitucional autoriza que en casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría pueda ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial, por tanto, respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal de la Contraloría, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación.
- 3.1.3.** Expone, de conformidad con lo establecido en la Sentencia C-403 de 1999, que los *“recursos propios”* de las entidades territoriales se encuentran constituidos por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad o las rentas que se obtienen en virtud de fuentes tributarias. Asegura que la Corte ha manifestado que para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere al menos que una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales pueda ser administrada libremente
- 3.1.4.** Sostiene que la Carta Política establece un sistema de distribución de las competencias para ejercicio de la vigilancia y control fiscal de los recursos públicos, de conformidad con el factor territorial. En ese sentido, la Contraloría General de la República ejerce esta función a nivel nacional, mientras que, en virtud de lo consagrado en el artículo 272 Superior, las contralorías departamentales, municipales y distritales la ejercen en lo relativo a la gestión de las entidades territoriales. En efecto, el tercer inciso del artículo 267 dispone que *“en los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”*.

Afirma que los casos excepcionales a los que alude la Constitución fueron señalados por la Ley 42 de 1993, cuyo artículo 26 reglamentó la función del control fiscal excepcional que radica en cabeza de la Contraloría General de la República. Explica que este mecanismo consiste principalmente en relevar temporalmente al órgano primario de fiscalización (Contraloría territorial), de su competencia para el ejercicio de control en determinados casos, con base en la solicitud expresa, a fin de trasladarla a la Contraloría General de la República. Prosigue señalando que la posibilidad de que la Contraloría ejerza el control fiscal excepcional no coarta la competencia propia de las entidades territoriales, la cual se encuentra consagrada con carácter permanente en el artículo 272 de la Carta.

- 3.1.5.** Afirma que los órganos de control territoriales pueden ejercer el control fiscal dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de que la Contraloría ejerza directamente el control, imparta las directrices y solicite informes a las contralorías territoriales. Agrega que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales además deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Por lo anterior, considera que no asiste razón al demandante sobre la inexecutable de lo dispuesto por el inciso 2° -parcial- del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, como quiera que bien puede el legislador establecer competencias prevalentes como lo hizo en este caso, y en nada se vulnera norma alguna de la Constitución cuando para este efecto ordena que exista coordinación entre las actividades que realizan para la vigilancia de la gestión fiscal, tanto la Contraloría General como las contralorías territoriales. Es decir, según la Contraloría General de la República, ésta tiene una facultad prevalente, lo que significa que ella puede desplazar a las contralorías territoriales que han iniciado un proceso de responsabilidad fiscal por causa de la gestión de esos recursos, pero no está obligada a desplazarlas.

Concluye aduciendo que más que un desplazamiento de las funciones que constitucionalmente le están asignadas a las contralorías territoriales, lo que la norma persigue es una colaboración armónica entre ellas y la Contraloría General de la República, para evitar que se siga afectando el patrimonio público. Por tanto, sostiene que el inciso 2° -parcial- del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011 no aparece es manifiestamente irrazonable como para ser excluido del ordenamiento jurídico; todo lo contrario, asegura que contiene una medida pertinente y proporcional para evitar la ocurrencia de hechos de corrupción.

- 3.2. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN-.**

En el término previsto, la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales** solicita a la Corte que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 128 inciso 2° de la Ley 1474 de 2011, por las siguientes razones:.

- 3.2.1.** Señala que el propósito de la Ley 1474 de 2011 es establecer mecanismos para luchar en contra de la corrupción, la cual es un fenómeno dinámico de prácticas sofisticadas cuya detección es compleja, y en esa medida, requiere de instrumentos excepcionales para combatirla y neutralizarla. Afirma que la corrupción afecta la gestión de los recursos tanto del orden nacional como del territorial, y que la pérdida de estos en ocasiones trasciende de lo local a lo nacional, porque su efecto no se limita a un territorio o población determinada.
- 3.2.2.** Manifiesta que el principio de autonomía territorial no puede ser una limitación para que se investiguen los hechos de corrupción, por cuanto en el marco de un Estado Social de Derecho, la pérdida de recursos territoriales afecta por igual la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Por tanto, las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables cuando son razonables y proporcionadas, es decir, cuando la restricción del principio no implica su extinción o vaciamiento absoluto.
- 3.2.3.** Aduce que el principio de autonomía territorial no es absoluto y su regulación en el artículo 288 de la Constitución establece que las competencias de los distintos niveles territoriales se deben ejercer conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.
- 3.2.4.** Sostiene que al analizar la norma demandada a la luz de la Constitución, es dable advertir que se cumplen los criterios del principio de concurrencia, toda vez que intervienen entidades de distintos niveles de la Administración con el propósito de garantizar el objeto propio del control fiscal.
- 3.2.5.** De acuerdo con los criterios que ha fijado la misma Corte, indica que la posible limitación del principio de autonomía territorial se encuentra justificada en la existencia de un interés superior, como es la efectividad de la función pública de control fiscal en ciertos casos que ameritan un tratamiento excepcional. Así pues, esta limitación a la autonomía resulta razonable y proporcionada, cuando se presentan hechos que generan un impacto de carácter nacional.
- 3.2.6.** Finalmente, colige que no es cierto, como lo afirma el demandante, que la Contraloría General vaya a quedar con un control absoluto sobre los recursos endógenos de las entidades territoriales, porque primero, esto desbordaría la capacidad administrativa de control asignada por la

Constitución, y segundo, porque la norma cuestionada sólo le está otorgando una competencia excepcional que debe aplicarse en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Por tanto, es evidente que la norma demandada no ha eliminado las competencias de las contralorías departamentales y municipales.

3.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación –DNP-

En el término previsto, el Departamento Nacional de Planeación solicita a la Corte Constitucional se declare INHIBIDA para fallar de fondo, o subsidiariamente, declare la **EXEQUIBILIDAD** del aparte señalado por el demandante del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 3.3.1.** Considera que los cargos formulados se dirigen a cuestionar una norma fruto de una interpretación subjetiva del accionante, pero que no se deriva del precepto acusado. Por tanto, dada esta circunstancia, en especial la falta de correspondencia entre el alcance de la disposición y su real sentido, solicita la inhibición.
- 3.3.2.** De otro lado, señala el DNP que la visión que adopta el demandante en materia de control fiscal reduce, en grado extremo, las posibilidades reales de reacción frente a ciertas situaciones que afectan el erario o pueden llegar a afectarlo. Asegura que las expresiones atacadas en todo caso no están destinadas a afectar las competencias y funciones de las contralorías a nivel territorial o, eventualmente, la que desarrolla la Auditoría General de la República como entidad de control de segundo nivel.
- 3.3.3.** Expone que la norma acusada no hace otra cosa que desarrollar la parte final del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución que dispone que *“En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial...”*. Aduce que esta norma consagra una autonomía local sobre los recursos propios de las entidades territoriales que justifica la constitucionalidad del texto consagrado en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, sin que se pueda predicar como se señala en la demanda que con la disposición acusada se crean *“feudos funcionales”*, porque la competencia de la Contraloría General de la República no se limita en tratándose del ejercicio del control fiscal respecto de los recursos de los entes territoriales de origen nacional.
- 3.3.4.** lude el interviniente que es lógico y constituye una aspiración legítima, que dentro de un marco constitucional como el que nos rige, tan garantista como protector del recurso público, que el Estado cuente con las herramientas necesarias para lograr resarcir el perjuicio que se le ha irrogado, lo que resulta apenas coherente con la responsabilidad

que el mismo asume y las funciones esenciales que le han sido asignadas y aquellas que despliegan cada uno de sus funcionarios.

- 3.3.5.** Asevera que el ejercicio del control fiscal constituye una garantía de la debida aplicación de los recursos públicos al cumplimiento de los cometidos estatales. Manifiesta que el proceso de responsabilidad fiscal emerge como el instrumento adecuado para lograr este fin y se ejercita una vez los organismos de control fiscal adviertan la ocurrencia de una afectación sobre el patrimonio público generada por una indebida gestión fiscal.
- 3.3.6.** Señala que las expresiones acusadas no alteran las competencias asignadas tanto a la Contraloría General de la República como a las contralorías territoriales. Resalta que el sentido de la norma es lograr que respecto de las funciones que atañen a ese organismo, la respuesta sea lo más inmediata posible, a través de las herramientas y mecanismos propios del control fiscal.
- 3.3.7.** Afirma el interviniente que no se produce, en consecuencia, un desequilibrio de poderes, ni la vulneración del contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales. Si bien la intervención de la Contraloría General de la República respecto de las fuentes endógenas se produce con sujeción a unas exigencias contenidas en la Ley 42 de 1993, aún en una visión extrema, las contralorías siguen desarrollando sus atribuciones y competencias.
- 3.3.8.** Finalmente, concluye que la norma no afecta la autonomía territorial en materia de control fiscal, en particular el núcleo esencial de la misma. En efecto, la norma no está impidiendo su cabal ejercicio en el marco de las competencias respecto de los recursos endógenos sin perjuicio de la existencia del control excepcional.

3.4. Senado de la República.

En el término previsto, el Senado de la República solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD** del aparte demandado, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 3.4.1.** Manifiesta el interviniente que no se presenta la violación de los artículos 1º, 268, y 272 -incisos 1º y 2º- de la Constitución, ya que el legislador al expedir la Ley 1474 de 2011 quiso robustecer los mecanismos que adviertan, investiguen y castiguen actos de corrupción de “impacto nacional”, con el fin de hacer efectivo el control que ejerce la Contraloría General de la República.
- 3.4.2.** Aduce que si se analiza el contenido del artículo 128 en su integridad se evidencia que el legislador pretendió extender la organización y las

herramientas de la Contraloría General, y adaptarlas a la lucha contra la corrupción, y no crear conflictos de competencia como lo manifiesta el demandante.

- 3.4.3.** Afirma que la Ley 1474 de 2011 no se limitó a redistribuir competencias o funciones, sino que dentro de la objetividad que debe tener una ley, pretendió ampliar la distribución de competencias dentro del marco de la legalidad y de la constitucionalidad, sin transgredir los principios del ordenamiento constitucional.
- 3.4.4.** Por tanto, aduce que dicha Ley fue expedida con un solo objetivo: prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, y esto no contradice ni crea conflicto con las normas y competencias de las regiones, entiéndase municipios y departamentos, toda vez que cada órgano tiene su función y cada entidad desarrolla las que le han otorgado.
- 3.4.5.** Señala que los hechos que debe conocer la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República deben ser de “impacto nacional”, no son hechos de competencia normal de las contralorías municipales y departamentales dentro de su control posterior y selectivo; indica que son hechos de tal impacto social que conllevan un riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público.
- 3.4.6.** Finalmente, el interviniente concluye que al analizar la Resolución 6397 del 12 de octubre de 2011, emitida por la Contraloría General de la República, en la que se determinó el funcionamiento interno de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, se observa que no existe extralimitación de funciones, ni conflicto de competencias, ni mucho menos un desplazamiento de la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde existen contralorías de este tipo, sino una asignación de competencias para luchar contra la corrupción.

3.5. Departamento Administrativo de la Función Pública

En el término previsto, el Departamento Administrativo de la Función Pública solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD** del aparte señalado por el demandante, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 3.5.1.** Señala el interviniente que el aparte demandado del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, no desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales, no constituye una extralimitación de funciones en relación con el ejercicio excepcional de control fiscal que tiene la Contraloría General de la República, ni transgrede la competencia de

las contralorías departamentales y municipales para adelantar su función fiscalizadora sobre los recursos de las entidades territoriales, como lo indica la demanda de inconstitucionalidad.

- 3.5.2.** Indica que la intervención de la Contraloría General solo será para situaciones excepcionales que trascienden el ámbito territorial, dado su impacto nacional. Argumenta que esos casos exigen la intervención de la autoridad nacional para la investigación de los hechos correspondientes y armoniza plenamente con las atribuciones conferidas por el artículo 267 de la Constitución Política.
- 3.5.3.** Afirma que si bien, las entidades territoriales gozan de su autonomía reconocida constitucionalmente, no se trata de una facultad omnímoda, pues ella encuentra un límite en aquellos casos que por sus características sobrepasan el radio de competencia de la entidad; en estos casos deja de ser un asunto local o regional, para convertirse en una situación de carácter nacional.
- 3.5.4.** Alude que es amplia la facultad que se ha entregado a la Contraloría General de la República, para ejercer un control fiscal sobre recursos provenientes de ingresos de la Nación, esto es, recursos exógenos, lo cual es válido al tratarse de intereses de carácter nacional.
- 3.5.5.** Concluye señalando que el ejercicio excepcional de control fiscal por la Contraloría General de la República se encuentra expresamente permitido por la Constitución. En este orden de ideas, considera que esa es una medida razonable en cuanto tal competencia está condicionada a hechos de impacto social, además de ser proporcional con los fines constitucionales que persigue.

3.6. Intervención ciudadana

Los ciudadanos David Ospina, Sandra Cumplido y Daniel Parga solicitan declarar la **INEXEQUIBILIDAD** parcial del inciso 2° del artículo 128 de la Ley 1574 de 2011.

- 3.6.1.** En primer lugar, consideran que el precepto demandado conduce a que la Contraloría ostente un poder fiscal absoluto, lo cual resulta violatorio de la autonomía territorial, principio que se encuentra consagrado en el artículo 1° de la Constitución.
- 3.6.2.** Aducen que, por otro lado, en la Ley 42 de 1993 el Congreso de la República consagró los casos en los cuales la Contraloría General de la República puede ejercer control posterior excepcional sobre los balances de cualquier entidad territorial. Así, la ley acusada atribuye en forma arbitraria competencias propias de las Contralorías territoriales a la Contraloría General de la República.

3.6.3. Finalmente, concluyen que el texto no reglamentado “relacionadas con hechos de impacto nacional”. genera un choque en materia de idoneidad, con el control excepcional que trae el artículo 267 de la Constitución Política.

3.7. Universidad Nacional de Colombia.

En el término previsto, la Universidad Nacional de Colombia, a través del Decano de la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales, solicita a la Corte Constitucional declare la **INEXEQUIBILIDAD** del aparte censurado, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 3.7.1.** En primer lugar, considera que se hace necesario delimitar las competencias de la Contraloría General de la Republica, como las de las contralorías departamentales, distritales y municipales, pues resulta claro que no pueden concurrir simultáneamente en el ejercicio de las funciones asignadas y más aún si de respetar el principio de autonomía se trata. Deduce que en virtud de este principio, corresponde a las Contralorías Territoriales el control fiscal de los recursos que se administran en el orden local, sin importar su origen, por tanto de esto se desprende la coordinación armónica de los entes de control.
- 3.7.2.** Afirma que cuando se trata de recursos exógenos, la Contraloría puede ejercer control absoluto, pues éste se desprende del carácter nacional que tienen dichos recursos, el cual no se pierde porque ingresan al presupuesto de los entes territoriales. Por el contrario, sostiene que cuando se trata de recursos de origen endógenos, la competencia de la Contraloría General es de carácter limitado y excepcional.
- 3.7.3.** Manifiesta el interviniente que lo que se define como violatorio de la Constitución es la posibilidad de que al crearse los 11 cargos de contralor delegado con la finalidad de “*adelantar auditorias especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad*”, se vulnere la autonomía de la que gozan los entes territoriales y sus órganos de control fiscal.
- 3.7.4.** Indica que el accionante endilga unos efectos concretos sobre la citada autonomía, sin que per se se derive de la norma demandada un alcance en tal sentido, pues por lado alguno se observa que el aparte demandado o cualquier otro texto de la Ley 1474 dispongan que la Contraloría General queda facultada para intervenir de forma prevalente sobre asuntos que serian en principio de competencia de las contralorías territoriales.

3.7.5. Concluye finalmente que la existencia de un grupo especial de investigación, estando vigente el régimen de excepción, es perfectamente posible, pues su rango de acción será el que se desprenda de las competencias y facultades que amporen a la Contraloría General de la República. Indica que lo que se hizo fue constituir un grupo especial de funcionarios para aquellos casos que por decisión expresa del Contralor General, deban asumir la investigación o auditoria especial de un asunto en particular, pero con arreglo a las competencias diferidas en la Constitución y la Ley.

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicitó a la Corte declarar la **EXEQUIBILIDAD** del aparte señalado por el demandante del artículo 128 inciso 2° de la Ley 1474 de 2011, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 4.1.** Señala el Ministerio Público que la Carta Política establece en el artículo 267 que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, organismo que, por regla general, vigila la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Considera que de manera excepcional, dicha entidad podrá ejercer control fiscal sobre cuentas de cualquier entidad territorial, en los casos previstos por la Ley.
- 4.2.** En ese orden, establece que según la Sentencia C-403 de 1999, en materia fiscal, la competencia para el control de los recursos provenientes de los ingresos de la Nación del nivel nacional, departamental y municipal es concurrente, pues no hay duda de que los efectos de la pérdida de los recursos del orden territorial en algunos casos se extienden al nivel nacional. Por esta razón, el Legislador facultó a la Contraloría General de la República para que de manera excepcional adelante auditorias especiales o investigaciones *“relacionadas con hechos de impacto nacional”*.
- 4.3.** De acuerdo a lo anteriormente expuesto, concluye que la disposición acusada en lugar del vulnerar el ordenamiento superior, desarrolla el artículo 267 de la Carta Política, razón por la cual los cargos analizados no pueden prosperar. Así mismo, manifiesta que no sabe de qué manera el segmento legal acusado desconoce el control excepcional que por expresa disposición legal, le corresponde a la Contraloría General de la República, puesto que la Unidad de Investigaciones Especiales es parte de dicho organismo de control, creado para combatir la corrupción a nivel nacional y en el orden territorial. Finalmente, colige que es

imposible para el Legislador señalar todos y cada uno de los hechos de impacto nacional.

5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

5.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241, ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de unas disposiciones normativas contenidas en una ley.

5.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Según el actor, la norma acusada viola la autonomía territorial, ya que permite una intervención en el orden local de la Contraloría General, a través de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, cuando existan hechos de impacto nacional, lo cual desconoce las competencias propias de las contralorías departamentales y municipales.

De otro lado, el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, solicita a la Corte declararse inhibida para proferir una decisión de fondo, toda vez que el demandante endilga a la norma acusada efectos derivados de una interpretación subjetiva, sin que exista una correspondencia entre el alcance que le da a la disposición normativa y su real sentido . Al respecto, resalta que la norma en nada afecta las competencias y funciones de las Contralorías territoriales, sino que simplemente constituye un desarrollo del artículo 267 Superior.

Por otra parte, la mayoría de los intervinientes, incluyendo el Ministerio Público, consideran que el precepto impugnado se ajusta a la Carta Política, por cuanto la norma establece una intervención de la Contraloría General cuando se trate de hechos de impacto nacional, lo cual es un desarrollo del artículo del artículo 267 de la Constitución, que además armoniza con los principios de autonomía y unidad, en un Estado unitario y autonómico como el colombiano.

En este contexto, corresponde a la Corte en este proceso decidir si, como lo sostiene el actor, es contrario a la Constitución Política el inciso 2° -parcial- del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, por desconocer los artículos 1°, 267 y 272 Superiores, específicamente si al crear la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y facultarla para adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional, desconoce la descentralización y la autonomía del control fiscal que tienen las contralorías territoriales en el ámbito de su competencia territorial.

Empero, antes de adentrarse en este problema de fondo, debe la Corte empezar por examinar si los cargos presentados cumplen con los requisitos mínimos exigidos en el artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991, puesto que si dicha cuestión no es absuelta positivamente, la Corte deberá declararse inhibida para producir un pronunciamiento de carácter sustancial.

5.2.1. ANÁLISIS DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad¹. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, *los argumentos expuestos por el demandante* y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, en el Auto 032 de 2005, la Corte Constitucional señaló que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada.

Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder político, los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado.

¹ Dice la citada norma: “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

En relación con “*el concepto de la violación*”, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que las razones presentadas por el actor deben ser “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”².

En ese orden de ideas, el actor debe exponer argumentos de inconstitucionalidad predicables de las normas acusadas, los cuales, según la jurisprudencia constitucional³, deben ser (i) **claros** en cuanto exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta; (ii) **ciertos** ya que la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente deducida por el actor, así, el ejercicio de la acción supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, técnica de control que difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes que no han sido suministradas por el legislador para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden; (iii) **específicos** en la medida de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan; (iv) **pertinentes** lo que quiere decir que el reproche formulado debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado, por lo que son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción para resolver un problema particular como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico, tampoco prosperan las acusaciones que fundan el reparo en un análisis de conveniencia, calificándola de innecesaria o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos; y (v) **suficientes** en cuanto implica una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prima facie* convencer de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a

² Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 y de 2001. En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

³ Sentencia C-1052 de 2001

desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte⁴.

De lo anterior, se concluye entonces, que la acusación “*debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia).*”⁵ Adicionalmente, la acusación no sólo debe estar enunciada en forma completa sino ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

5.2.1.1. **Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de certeza y suficiencia.**

En el presente caso, la Corte considera que el demandante no logró estructurar, al menos, un cargo de inconstitucionalidad, por cuanto sus argumentos no cumplen con los requisitos mínimos de certeza y suficiencia.

En efecto, el actor demanda el aparte “*relacionadas con hechos de impacto nacional*” contenido en el inciso 2° del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, por considerar que desconoce los principios de descentralización y de autonomía del control fiscal que tienen las Contralorías territoriales, al facultar a la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción para adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional.

En concepto del demandante, el contenido normativo acusado permite una intervención de la Contraloría General de la República en los recursos endógenos de las entidades territoriales. Al respecto, señaló:

“el legislador en la Ley 1474 de 2011 en su artículo 128 al fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de la República, lo hizo violando la autonomía de las contralorías municipales y departamentales, toda vez, que creo la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción para adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional”.

Agregó que la competencia que otorga esta norma a la Contraloría General de la República no se encuentra dentro de las figuras de coordinación y concurrencia del control fiscal, por lo que considera constituye una violación al principio de la autonomía administrativa.

⁴ Cfr. Sentencia C-856 de 2005

⁵ Sentencia C-029 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Con fundamento en lo expuesto, advierte la Corte que los cargos elevados en esta dirección carecen de certeza, puesto que a partir de los argumentos esgrimidos en la solicitud de inconstitucionalidad no puede llegarse a la conclusión de que la proposición normativa propuesta tenga el contenido atribuido por el accionante.

En otras palabras, se observa que la norma acusada al referirse a los hechos de impacto nacional, no menciona que los mismos recaigan sobre recursos endógenos o exógenos de las entidades territoriales, ni menos aún establece un traslado de las competencias propias de las Contralorías territoriales hacia el órgano superior de control fiscal.

Teniendo en cuenta los argumentos que brinda el demandante no puede concluirse del mismo modo que el alcance de la norma sea facultar a la Contraloría General de la República, a través de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, para que ejerza control sobre los recursos endógenos. Esta es pues, una hipótesis arbitrariamente elegida por el actor para fundamentar el cargo de inconstitucionalidad.

En esta oportunidad, el ciudadano construye su cargo partiendo de una interpretación subjetiva de la disposición acusada, lo cual es consecuencia de una lectura aislada de la misma y desconociendo así la finalidad de la norma.

Ahora bien, percibe la Corte que el motivo de queja se encuentra de cara a la facultad de intervención que ostenta la Contraloría General sobre los recursos de naturaleza endógena de las entidades territoriales, motivo por el cual ha debido demandarse la disposición legal que autoriza dicha intervención, sin atribuirle efectos diferentes a los que realmente tiene la norma acusada.

Por otro lado, si se confrontan los argumentos de la demanda con los requisitos mínimos anteriormente señalados para su estudio de fondo, se encuentra que, adicionalmente, no se cumple con el requisito de suficiencia. En efecto, la Corte encuentra que el demandante planteó sus argumentos dirigidos sólo a la supuesta violación del principio de autonomía territorial y de descentralización, sin presentar razones tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de la intervención de la Contraloría General en aquellos asuntos de carácter nacional.

Con fundamento en lo expuesto, para la Corte el actor no cumplió en debida forma con los requisitos que se exigen para la formulación de cargos de inconstitucionalidad, en particular, con los elementos de certeza y suficiencia del concepto de violación, en la medida en que de

la norma acusada no se desprenden las apreciaciones señaladas por el actor.

La Corporación reitera que su competencia para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes no es oficiosa, ni puede suplir la carga de argumentación que le corresponde al demandante, quien debe aportar los elementos de juicio que permitan confrontar la norma acusada con la Constitución, con base en un concepto de su violación debidamente sustentado.

En consecuencia, la Corte se declarara inhibida para decidir de fondo.

6. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. Declararse **INHIBIDA** para estudiar de fondo el aparte demandado del inciso 2° del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Ausente por comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Ausente en comisión

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado
Ausente en vacaciones

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General