

SENTENCIA C-043-23 (1 de marzo)

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-14769

Norma acusada: parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA DISPOSICIÓN QUE ORDENABA A LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO ASUMIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO DE LAS MULTAS QUE SE IMPONEN EN LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA. LA MEDIDA CONSTITUÍA UNA REFORMA FUNCIONAL DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN, POR LO QUE ESTABA SOMETIDA A LA REGLA DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL EXCLUSIVA, INSTAURADA EN LOS ARTÍCULOS 150.7 Y 154 DE LA CONSTITUCIÓN. EN ATENCIÓN A QUE EL GOBIERNO NACIONAL NO MANIFESTÓ SU BENEPLÁCITO, A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN DE LA MEDIDA EN UN PROYECTO DE LEY O MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DEL AVAL GUBERNAMENTAL, FUE DECLARADA INCONSTITUCIONAL

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2197 DE 2022²

(enero 25)

Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 6o. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 42. Destinación. Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas ingresarán al Tesoro Nacional con imputación a rubros destinados a la prevención del delito y al fortalecimiento de la estructura carcelaria. Se consignarán a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, en un Fondo cuenta especial. Estos recursos podrán cofinanciar infraestructura y dotación de centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional.

PARÁGRAFO. El procedimiento administrativo de cobro coactivo por concepto de multas será de responsabilidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

2. Decisión

ÚNICO. Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo del artículo 42 de la Ley 599, modificado por el artículo sexto de la Ley 2197 de 2022, «[p]or medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones».

² Publicado en el Diario Oficial 51.928 el 25 de enero de 2022

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, se instauró demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022, que modificó el artículo 42 de la Ley 599 de 2000, formulando cuatro cargos de inexequibilidad. Concluido el trámite de admisión, se inició el proceso de constitucionalidad con base en un único cargo, que acusaba a la disposición de infringir la regla de iniciativa gubernamental exclusiva, contenida en los artículos 150.7 y 154 del texto superior.

La violación de dicha directriz habría ocurrido debido a que el Legislador habría efectuado una reforma de la estructura de la Administración, sin que el Gobierno Nacional hubiera propuesto la medida y sin que le hubiera otorgado su aval en el curso de la deliberación congresional. La reforma se habría materializado en la decisión de atribuir a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la función de encargarse del cobro coactivo de las multas impuestas en la justicia penal ordinaria. En criterio del accionante, la labor sería completamente ajena a la *misión institucional* de la entidad, lo que configuraría la violación de los aludidos preceptos constitucionales.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, la Sala Plena reiteró la jurisprudencia sobre la iniciativa gubernamental exclusiva. Recordó que, en cumplimiento de los artículos 150.7 y 154 de la Constitución, la expedición de leyes que implementen reformas a la estructura de la Administración se encuentran sometidas a la regla en cuestión. En consecuencia, tales modificaciones requieren la presentación de un proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional, autoridad que cuenta con una facultad *privativa y exclusiva* en la materia

La Corte añadió que la jurisprudencia constitucional ha entendido que el otorgamiento del aval del Gobierno a una iniciativa congresional que introduzca modificaciones de esta naturaleza, en la medida en que exprese la aprobación del Ejecutivo, satisface la exigencia contenida en los preceptos constitucionales. Dicho aval, según fue expuesto, bien puede ser expreso o tácito; además, debe ser presentado oportunamente durante el procedimiento legislativo y ha de ser otorgado por el ministro o ministros que tengan competencia respecto del tema correspondiente.

A continuación, el tribunal ahondó en el alcance del concepto de *reforma a la estructura de la Administración*. Con base en los pronunciamientos emitidos por esta Corporación, reiteró que la modificación de las funciones de las entidades que conforman la Administración nacional supone una alteración de la estructura de esta última. En tal sentido, indicó que la promulgación de leyes que efectúen esta clase de cambios está sometida a la iniciativa gubernamental

exclusiva. Añadió que, al efectuar el control constitucional de este tipo de medidas, es preciso analizar la *misión institucional* que, previamente, la ley haya asignado a la entidad, pues únicamente se producirá la aludida reforma cuando se desconozca dicha misión y, por consiguiente, se le atribuyan tareas ajenas a su marco competencial.

Al analizar el cargo de inconstitucionalidad propuesto por el accionante, la Sala Plena concluyó que, efectivamente, el parágrafo del artículo sexto de la Ley 2197 de 2022 produjo una reforma de la estructura de la Administración. Esta conclusión se basó en el análisis de la *misión institucional* que asigna la ley a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Al tener en cuenta este elemento, el tribunal determinó que el cobro coactivo de las multas impuestas en la justicia penal ordinaria resulta completamente ajeno a la caracterización misional que impusieron a la entidad la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4085 de 2011.

Establecida esta circunstancia, la Sala Plena procedió a examinar si dicha reforma había sido aprobada dando cumplimiento a la regla de iniciativa gubernamental exclusiva. Tras analizar el debate legislativo que dio lugar a la promulgación de la Ley 2197 de 2022, el tribunal concluyó que la medida objeto de análisis no fue contemplada en el proyecto de ley que fue radicado por los ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho. La atribución de dicha función a la Agencia fue introducida en el segundo debate, que correspondió a la sesión realizada por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En atención a que en dicha sesión estuvieron presentes los ministros del Interior y de Defensa y el viceministro de Promoción de la Justicia, la Sala Plena debió determinar si la asistencia de los funcionarios implicaba el otorgamiento de un aval tácito a la norma demandada. La concesión de dicho aval con fundamento en la presencia de los ministros fue descartada debido a que sus carteras no guardan relación con el sector Justicia. Por tal motivo, el análisis de esta corporación se centró en establecer si el aval gubernamental a una iniciativa legislativa puede ser otorgado por un viceministro.

Tras analizar la jurisprudencia y las normas constitucionales y legales que regulan las competencias atribuidas a los ministros en el marco del procedimiento legislativo, la Sala Plena concluyó que la facultad de representar al Gobierno en dicho trámite recae, de manera exclusiva, en los jefes de cartera. Ellos son los únicos sujetos dotados de capacidad jurídica para manifestar la voluntad del Gobierno durante las actuaciones de configuración legal que realiza el Congreso de la República. La única excepción que la jurisprudencia constitucional ha reconocido se presenta en el caso de los funcionarios que se encuentran «a cargo de la cartera»³, quienes, por hallarse en esa circunstancia, cuentan con

³ Sentencia C-866 de 2014.

«las calidades necesarias y suficientes para ser vocero[s] del Gobierno, pues en tal caso estaría[n] cumpliendo una función que les corresponde a los ministros»⁴.

Por último, la Sala Plena esclareció el alcance del párrafo segundo del artículo 208 superior, donde se especifican las competencias de los ministros en el marco de las relaciones institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En definitiva, en atención a que, en la aludida sesión, no estuvo presente el servidor autorizado para otorgar el aval gubernamental a la norma demandada, la Corte concluyó que esta última es inconstitucional por haber infringido la regla de iniciativa gubernamental exclusiva, contenida en los artículos 150.7 y 154 del texto superior.

⁴ *Idem.*