

I. EXPEDIENTE D-13180 - SENTENCIA C-483/20 (noviembre19)
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar /Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma demandada

LEY 1942 DE 2018
(diciembre 27)

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

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

CANTIDAD	DENOMINACIÓN	GRADO
15	Contralores Delegados Intersectoriales	04
25	Contralores Delegados Sectoriales	04
30	Contralores Provinciales	01
40	Asesores de Despacho	02

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

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

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

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

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

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.

Segundo. Los efectos de la presente sentencia se difieren a partir del 1° de enero de 2021.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, cuyos efectos se difieren a partir del 1 de enero de 2021, por cuanto que, con motivo de su aprobación en el Congreso de la República, la norma acusada pretermitió el principio de publicidad y, de contera, el principio democrático ya que con la elusión del trámite legislativo requerido para su expedición, en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes no se votó sobre el texto que venía del primer debate sino con base en el texto aprobado en segundo debate por el Senado de la República que en ese momento aquella Corporación no conocía.

Por su parte, las materias contenidas en el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 acusado no son propias de una ley de presupuesto y, en este caso, de la ley del presupuesto de regalías.

En efecto, no es propio de una ley de presupuesto, sea ordinaria o de regalías, crear dependencias, plantas de personal o cargos en la administración pública, incluidos los entes de control.

En el caso concreto analizado por la Corte, de conformidad con lo previsto en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, el Sistema General de Regalías tiene su propio sistema presupuestal el cual se rige por las normas contenidas en la ley orgánica en la cual se determinan, entre otros, la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, uso eficiente y **destinación** de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables y es en ella en la cual se pueden adoptar decisiones como la acusada y no en la ley de presupuesto de regalías, so pena de violar directamente tales normas constitucionales.

En cumplimiento de ese mandato, el Título V de la Ley 1530 de 2012, vigente al momento de expedirse la norma acusada, reguló el sistema presupuestal del SGR, que a su vez está compuesto por el Plan de Recursos, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías y el Presupuesto del Sistema General de Regalías. Este, a su vez, se compone del presupuesto bianual de ingresos, del presupuesto de gastos y de unas disposiciones generales.

El artículo 77 de la Ley 1530 de 2012 previó una lista taxativa de autorizaciones de gasto que podían ser incluidas dentro del presupuesto de gastos de la ley bianual de presupuesto del SGR. De acuerdo con el literal d) de este artículo, las autorizaciones de gasto destinadas a la vigilancia y control fiscales que pueden ser incluidas dentro del presupuesto de gasto se limitan a las previstas en esa misma ley.

El hecho de que el artículo 77 señale de forma taxativa las apropiaciones susceptibles de incorporarse a esta parte del presupuesto, da cuenta de que en el sistema presupuestal de regalías aplica el principio constitucional de legalidad del gasto. Así, el presupuesto no es título idóneo para decretar el gasto, sino que este debe haber sido autorizado con antelación por el propio legislador, ordinario o extraordinario.

Así, entonces, la creación de una planta de personal para la CGR en la ley de presupuesto de regalías desconoce directamente lo dispuesto en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política e indirectamente lo previsto en el artículo 77 de la Ley 1530 de 2012, y viola el principio constitucional de legalidad del gasto en virtud del cual las apropiaciones y/o destinaciones contenidas en el presupuesto de gastos deben corresponder a los decretados o autorizados previamente por el legislador.

En todo caso, con el objeto de garantizar la continuidad en el ejercicio de las funciones de control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República sobre los recursos del Sistema General de Regalías y mientras el Gobierno, si lo considera, hace uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 183 de la Ley 2056 de 2020, la decisión de inexecutable tendrá efectos diferidos a partir del 1 de enero de 2021.

4. Salvamentos y aclaración de voto

El magistrado **RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES** presentó salvamento de voto a la sentencia proferida en el Expediente D-13180. En su criterio, los Representantes a la Cámara sí conocieron el texto que estaban votando –que luego se incorporó como el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018–, de allí que no se hubiese desconocido el principio de publicidad, que ha derivado la jurisprudencia constitucional del art. 157 de la Constitución. Esto, por cuanto el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República fue el mismo introducido en primer debate, en comisiones conjuntas, y los representantes a la Cámara tenían conocimiento de esta circunstancia. Máxime, si se tiene en cuenta que, antes de aprobar la proposición presentada para acoger el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República, el artículo demandado ya había sido debatido y votado por la plenaria de la Cámara de Representantes. En opinión del magistrado, dado que el principio de publicidad, en su sentido natural, implica el conocimiento previo de los proyectos y proposiciones que deben estudiar y analizar los Congresistas para participar en el debate parlamentario, el control a cargo de la Corte consistía en determinar si existía tal conocimiento previo para la debida conformación de la voluntad del legislador, que, en efecto existió. El cumplimiento de la exigencia de publicidad se debió valorar de cara al procedimiento legislativo particular, no de manera aislada, y atención al trámite ordinario de la generalidad de los proyectos de ley. Además, la Cámara de Representantes tuvo la posibilidad de debatir la proposición presentada para acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República y, en ese sentido, deliberar sobre la misma –que, de hecho, ocurrió de manera específica en relación con el artículo demandado–. De allí que también se garantizara el principio democrático.

Finalmente, en relación con el cargo por *“creación de una planta global temporal para la vigilancia sin cargo presupuestal”*, sostuvo que no era apto, porque no cumplía las exigencias mínimas argumentativas para constituir un verdadero cargo de inconstitucionalidad. Según indicó, este cargo no satisfizo los requisitos de especificidad y suficiencia, por cuanto no precisó con claridad cuál era el mandato constitucional quebrantado; lo cual era necesario para despertar una mínima duda de inconstitucionalidad respecto de la norma demandada.

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se separaron de la decisión de inexecutable diferida adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional sobre el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, *“por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”*. En su concepto, la disposición debió declararse ajustada al ordenamiento superior porque, en su aprobación, no se configuraron las violaciones invocadas por los accionantes.

En primer lugar, en atención a las circunstancias que de manera específica y concurrente se configuraron en el trámite legislativo adelantado para aprobar la disposición demandada, la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas exigía negar la prosperidad de los cargos por desconocimiento de los principios de publicidad y de consecutividad. En concreto, aunque la proposición que se presentó en la plenaria de la Cámara de Representantes de acoger el texto integral del proyecto de ley que la plenaria del Senado de la República acababa de aprobar no precisó la totalidad de los cambios introducidos por el Senado al articulado, lo cierto es que sobre el artículo 38, objeto de estudio específico en esta oportunidad, (i) no

hubo modificación de su texto desde el primer debate conjunto en las comisiones económicas, (ii) fue centro de amplias discusiones a lo largo del trámite legislativo, (iii) fue sometido a proposiciones sustitutivas que, luego de la discusión respectiva, no fueron acogidas y (iv) fue incluso aprobado por la mayoría de la plenaria de la Cámara de Representantes antes de la proposición mencionada, y luego de una etapa de deliberación en la que se escucharon a todos los sectores políticos que así lo solicitaron.

Por lo anterior, en la aprobación del artículo 38 concurrió la voluntad del Congreso de la República, tanto del Senado como de la Cámara, y dicha voluntad, expuesta ante el debate público y con garantía de los derechos de las minorías, debió protegerse por la Corte Constitucional en razón, además, del principio de conservación del derecho.

En segundo lugar, atendiendo al parámetro de control de constitucionalidad aplicable a este asunto, fundamentalmente a la Ley 1530 de 2012 que reguló con estatuto orgánico el trámite y alcance normativo de la ley bienal de presupuesto del Sistema General de Regalías, era válido concluir que una norma que prevé la creación de una planta global de duración temporal en la Contraloría General de la República para fortalecer la vigilancia y control de los recursos del Sistema General de Regalías no era ajena al objeto propio de la Ley 1942 de 2018 y, en consecuencia, su inclusión no generaba la violación del principio de unidad de materia.

Para las magistradas y magistrado disidentes las disposiciones generales que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 1530 de 2012, son admisibles en una ley bienal de presupuesto del Sistema General de Regalías, permiten un margen de configuración normativo un poco más amplio que el atribuido al Congreso de la República en tratándose de las leyes anuales del presupuesto nacional, siempre que, en todo caso, atiendan integralmente los mandatos exigibles en materia presupuestal. En este caso, de conformidad con lo establecido en los artículos 77, 103 y 152 de la Ley 1530 de 2012, el Legislador orgánico previó entre las apropiaciones válidas aquella destinada a la vigilancia y control fiscales, a cargo de la Contraloría General de la República; apropiación que, como ha sucedido en las leyes bienales anteriores, fue destinada para reforzar la planta de personal que cumple con una de las finalidades y objetivos del Sistema General de Regalías, esto es, propiciar los mecanismos y prácticas de buen gobierno (Artículo 2, numeral 6 de la misma Ley).

Por lo tanto, en atención a las especificidades de la Ley 1530 de 2012, quienes suscribieron este voto consideraron que el artículo 38 podía válidamente crear una planta de personal que, dirigida a satisfacer los fines y objetivos del Sistema, funcionara con cargo a la partida presupuestal que el artículo 3 de la Ley 1942 de 2018 había destinado al referido órgano de control y, en consecuencia, indicaron que no encontraban quebrantado el principio de unidad de materia.

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto porque consideró que, al analizar el cargo por violación de la unidad de materia, la Corte debió ahondar en los motivos por los cuales la creación de cargos a través de una norma presupuestal rompe el orden constitucional. La decisión constata que el artículo 77 de la Ley 1530 de 2012 (Norma Orgánica del Sistema General de Regalías) no incluye la creación de plantas de personal dentro de las categorías de apropiaciones permitidas en el presupuesto bienal de gastos de dicho sistema, y que este tipo de medidas deben adoptarse a través de la ley ordinaria u orgánica y no de la aprobatoria del presupuesto bienal, pero no tuvo en cuenta que existe otra razón adicional que hace aún más evidente la inconstitucionalidad.

En efecto, a pesar de que en su parte *dogmática* la Constitución propende por unos valores, principios y derechos y una desconcentración y descentralización del poder público, su componente *orgánico* hace gravitar sobre el Gobierno nacional amplias potestades en lo que a la destinación de los recursos públicos concierne. Es a través

del gasto público que, en últimas, se hace efectiva la parte dogmática de la Constitución. No puede perderse de vista que las tres leyes instrumentales que determinan la planeación y ejecución del gasto público en el Título XII de la Constitución Política (Ley cuatrienal del Plan Nacional de Desarrollo, Ley anual del Presupuesto General de la Nación y Ley bienal del Presupuesto del Sistema General de Regalías) son, si se quiere, controladas de manera determinante por el Ejecutivo. Estas tres leyes especiales de gasto, incorporadas en el régimen económico y de la hacienda pública de la Carta, tienen un trámite especial en (i) la iniciativa privativa del ejecutivo, (ii) los debates en las Comisiones Económicas Conjuntas, (iii) las modificaciones sustanciales durante el proceso legislativo están supeditadas al aval del Gobierno, y por último, (iv) éste se encuentra facultado para expedirlas unilateralmente mediante decreto, en caso de que no sean aprobados por el Congreso los proyectos presentados, dentro de limitaciones temporales para su debate democrático.

Así, en el Estado Social y Democrático de Derecho, el contrapeso al considerable poder que ostenta el Gobierno nacional en la preparación, diseño, trámite y aprobación de estas leyes instrumentales de naturaleza multitemática, consiste en la obligación que le asiste de ceñirse estrictamente a las temáticas que admiten ser reguladas a través de este tipo de normas, y no valerse de ellas para introducir contenidos que son propios de las leyes ordinarias. Esto último, además de quebrantar el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 Superior, irrespeta las competencias ordinarias que la Constitución le atribuyó al Legislador.