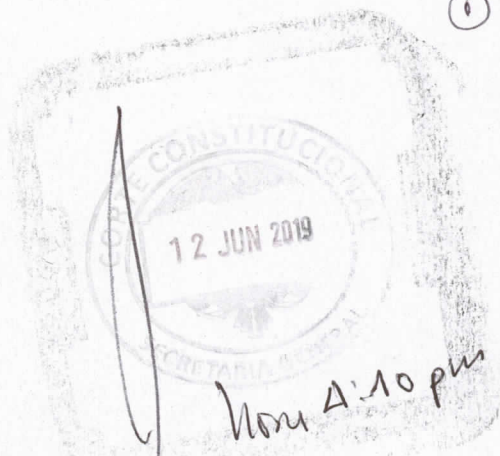


D-13344  
OK

①

Doctora  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Presidente  
Honorable Corte Constitucional  
E. S. D.



**Referencia:** Demanda de inconstitucionalidad  
Artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo)

Respetada Señora Presidente:

**DIANA CAROLINA SALAMANCA MUNÉVAR**, ciudadana identificada como aparece bajo mi firma, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá, de manera atenta me dirijo a la Honorable Corte Constitucional de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución en concordancia con el numeral 1 del artículo 242 y el numeral 6 del artículo 40 ibidem, con el fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 332 de la Ley 1995 del 25 de mayo de 2019 "*Por el cual (sic) se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*", publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de la misma fecha; por las razones que más adelante se exponen.

Para tal fin, se procede en el orden señalado por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 de la siguiente manera:

#### **I. NORMAS ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES**

La norma que acuso como inconstitucional es el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, correspondiente al siguiente texto:

##### **"SECCIÓN IV**

##### **FACULTADES EXTRAORDINARIAS**

(...)

**ARTÍCULO 332. REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

*Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá*

*desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.*

**Parágrafo 1°.** *La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.*

**Parágrafo 2°.** *El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República."*

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

La norma demandada fue expedida en flagrante violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, puesto que el Gobierno nacional no solicitó en forma expresa estas facultades, sino que las mismas fueron incorporadas al Proyecto de Ley por vía de proposición presentada autónomamente por algunos congresistas sin solicitud del Gobierno.

Al ejercer esta atribución desconociendo el numeral 150.10 se han violado también los artículos 121 y 123, inciso segundo, de la Constitución.

Adicionalmente, que un órgano que controla, entre otros, al Ejecutivo pueda resultar siendo reestructurado por el propio Ejecutivo sin estudio alguno que justifique técnicamente dicha medida, y sin que medie iniciativa del Contralor General de la República, resulta un asalto a la autonomía de la Contraloría General de la República y al principio democrático de los frenos y contrapesos, con lo cual se viola también el artículo 268 de la Constitución Política.

## III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución establece lo siguiente:

**"ARTICULO 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.*

*El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.*

*Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos."*



Visto el trámite del proyecto de ley en el Congreso se evidencia que en el Proyecto radicado con el No. 311 de 2019 en la Cámara de Representantes y con el No. 227 de 2019 en el Senado, el día 6 de febrero de 2019, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA, y por la Directora Departamento Nacional de Planeación, Doctora GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA; no se incluyó ningún artículo relacionado con la reestructuración de la Contraloría General de la República y, por ende, en la exposición de motivos no hay ninguna sustentación sobre la necesidad de tal reestructuración ni de las razones de conveniencia pública que aconsejaban darle facultades al Gobierno para tal fin.

Revisados los documentos del trámite del proyecto de ley se encontró que el que a la postre se convirtió en el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, fue incorporado por vía de proposición presentada por los congresistas Juan Pablo Celis, Eloy Chichi Quintero, Wilmer Carrillo y Carlos Abraham Jiménez el día 5 de marzo de 2019 y sin que mediara solicitud alguna por parte del Gobierno. Dicha proposición es la siguiente:

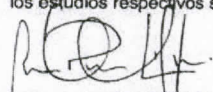
#### PROPOSICIÓN.

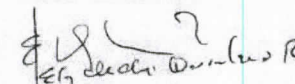
Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley No. 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado **"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"** el cual quedará así:

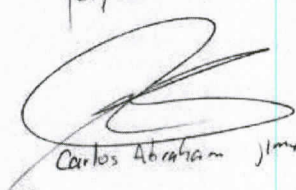
**\*ARTÍCULO NUEVO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

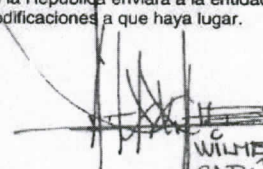
Reorganizar la estructura jerárquica y funcional de la Contraloría General de la República, modificando su planta de personal, creando o suprimiendo los empleos a que haya lugar, así como para establecer su régimen de personal y de situaciones administrativas.


Parágrafo. La Contraloría General de la República enviará a la entidad competente los estudios respectivos sobre las modificaciones a que haya lugar.

  
Juan P. Celis

  
Eloy Chichi Quintero

  
Carlos Abraham Jiménez

  
WILMER  
CARRILLO

  
Gloria

5 MAR 2019  
12:35 pm

Fuente:

[https://legislapp.mininterior.gov.co/media/archivos\\_debates/14\\_Proposiciones\\_05\\_de\\_Marzo.pdf](https://legislapp.mininterior.gov.co/media/archivos_debates/14_Proposiciones_05_de_Marzo.pdf)

(4)

Esta proposición fue acompañada de la siguiente "Exposición de Motivos":

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Los entes de control requieren optimizar sus distintos procesos misionales, a fin de superar dificultades que se han identificado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

Uno de los mayores flagelos que sufre la administración pública, con alta incidencia sobre los recursos públicos, son los derivados de la corrupción. Hoy más que nunca la ciudadanía reclama por parte de los Entes de Control medidas y herramientas que eliminen y confronten esta problemática.

Actualmente, 65 Contralorías Territoriales con un costo de \$260 mil millones vigilan 70 billones del recurso público, mientras una sola entidad como lo es, la Contraloría General de la República con un presupuesto de \$628 mil millones, *(i) vigila 260 billones del presupuesto y (ii) asume la vigilancia del presupuesto territorial y el conocimiento de las principales investigaciones fiscales por control excepcional.*

En este contexto la CGR, vigila aproximadamente el 75% del recurso público con un talento humano reducido y con serias dificultades en la cobertura y vigilancia de los recursos del Sistema General de Participaciones, cuya apropiación crece año con año, situación que no sucede con el personal dispuesto para la contraloría el cual pareciera reducirse a través del tiempo.

Debido a la ausencia de profesionales técnicos se presentan fenómenos como la caducidad y la prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal generando la imposibilidad de la recuperación del daño al patrimonio público y tomando inocuo el ejercicio del control fiscal, que durante años vienen realizando la Contraloría General de la República.

De igual manera, procesos de responsabilidad fiscal pueden finalizar por la operancia de fenómenos atípicos a la terminación normal del proceso, debido al aprovechamiento de maniobras dilatorias efectuadas por los abogados defensores de los presuntos responsables fiscales, que ven en las dificultades de oportunidad de la Contraloría General de la República un instrumento de impunidad.

Con el propósito de atender las finalidades de la presente Ley, en el ánimo de lograr la eficiencia y eficacia de los procesos misionales de la entidad, y atender los fines esenciales del Estado, especialmente en la decisión frente a 50 billones de pesos que se debaten en actuaciones fiscales, indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal y se suscitan como daño patrimonial al Estado colombiano, se requiere de acciones inmediatas en la optimización del talento humano en la Contraloría General de la República, que fortalezca técnica y profesionalmente los resultados anhelados por los colombianos.

En ese sentido, se requiere el otorgamiento de facultades extraordinarias al señor Presidente de la República para atender en oportunidad las dificultades

mencionadas, así como para fortalecer el ente de control fiscal en los aspectos referidos.

#### Concordancia con las bases del Plan Nacional de Desarrollo

La presente proposición guarda relación las bases del Plan, específicamente en lo siguiente:

Capítulo 1. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia.

Subcapítulo C. Alianza contra la corrupción:  
Tolerancia cero con los corruptos

Objetivos y estrategias a. Objetivo 1. Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia. Pag 72



Posteriormente, el día 18 de marzo de 2019, en el trámite del mismo proyecto se otra proposición por parte de varios congresistas del siguiente tenor:

Revisado  
18-03-19  
12:20 PM  
E. Restrepo

Manuel  
2019

**PROPOSICIÓN.**

Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley No. 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"" el cual quedará así:

**"ARTÍCULO NUEVO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

Reestructurar jerárquica y funcionalmente la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción y la Unidad Delegada para el Posconflicto, y crear la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, en la Contraloría General de la República, para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** La Gerencia Administrativa y Financiera tiene la función de dirigir y controlar las actividades y procesos de contratación administrativa, para lo cual ordenará el gasto y suscribirá los actos, contratos y convenios requeridos para el funcionamiento de la entidad.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República podrá contratar seguro de vida colectivo con cobertura general, para los servidores de la Contraloría General de la República"

H.S. MIGUEL ANTONIO  
Christian José Moreno

VICER  
Andrés

Manuel  
WILHEL ARRILO

Fuente:

[https://legislapp.mininterior.gov.co/media/archivos\\_debates/28.Proposiciones\\_18\\_de\\_Marzo\\_0.pdf](https://legislapp.mininterior.gov.co/media/archivos_debates/28.Proposiciones_18_de_Marzo_0.pdf)

De acuerdo con las Gacetas del Congreso en las que se publicaron los informes de ponencia (Gacetas 033 de 2019, 135 de 2019, 243 de 2019, 273 de 2019, 293 de 2019 y 315 de 2019), así como en los documentos del trámite del proyecto de ley publicados por el Gobierno (<https://legislapp.mininterior.gov.co/proyecto/7fd0496d-f643-43cd-8d2e-093866c186b9/>) en los que se recoge la historia fidedigna de su formación, NO se encontró ninguna solicitud expresa del Gobierno requiriendo del Legislativo el otorgamiento de facultades extraordinarias para reestructurar la Contraloría General de la República.

La discusión del artículo relativo a las facultades para dicha reestructuración se dio sobre la base de las proposiciones anteriormente mencionadas -en definitiva la del 18 de marzo de 2019-, y fue por dicha proposición que se incluyó el texto del artículo 284 del texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas, el cual se numeró después como 332 en el Informe de Ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes (V. páginas 76 y 207 de la Gaceta del Congreso No. 273 de 2019).

Dicho lo anterior, es palmario que NO se observó la exigencia prevista en el numeral 10 de la Constitución Política de Colombia relativa a que es el Gobierno quien debe pedir las facultades extraordinarias para expedir Decretos con fuerza de ley, así como sustentar su solicitud en razones de necesidad y conveniencia pública.

No es el Congreso quien debe entregarse y confiarle *motu proprio* al Gobierno sus atribuciones constitucionales en una oficiosa claudicación de sus deberes, sino que, tal como lo señala el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno, tal como lo ha explicado de manera reiteradísima la Corte Constitucional:

Sentencia C-261 de 2016:

***“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 Congreso, la posibilidad de que el Ejecutivo asuma esa competencia a través de decretos es excepcional y de interpretación restrictiva, pues constituye una alteración al reparto ordinario de facultades normativas.

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 República, 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 meses; (iii) mayoría absoluta en el Congreso para su concesión; (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 conferidas y, en consecuencia, “interpretación restrictiva” de su alcance, “circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante”; (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.”

Sentencia C-634 de 2012:

***“3.3.2. Teniendo en cuenta que el ejercicio de facultades extraordinarias conlleva el desplazamiento de una competencia constitucional de una a otra Rama del Poder Público, o en otras palabras, implica una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo, su ejercicio es por esencia excepcional y de interpretación restrictiva, sujeto al cumplimiento de ciertos presupuestos de orden temporal y material.***

Ahora, retomando los lineamientos arriba trazados acerca de las variaciones que tuvo la figura jurídica de la delegación de facultades extraordinarias al Presidente,



resulta relevante recordar algunos de los **objetivos constitucionales** que se persiguen con el régimen restrictivo que se estableció en la Constitución de 1991 para su ejercicio. En la sentencia **C-734 del 14 de julio de 2005** se señalaron los siguientes:

**"... (i) el fortalecimiento del Congreso, haciendo más exigente la utilización de las facultades extraordinarias; (ii) la consolidación del principio de separación de poderes, disminuyendo el excesivo protagonismo del presidencialismo y buscando un mayor equilibrio entre las ramas del poder público; (iii) la expansión y afirmación del principio democrático, reduciendo la posibilidad de que el Ejecutivo sea quien legisle y lo haga el órgano de representación popular por excelencia; y (iv) el respeto por el principio de reserva de ley, asignando exclusivamente al Congreso de la República la competencia para regular determinados asuntos o materias, y manteniendo en ese órgano la facultad de legislar en cualquier tiempo sobre las materias delegadas"**

Por otro lado, respecto a las nuevas exigencias normativas incluidas en el texto constitucional de 1991, el artículo 150-10 Superior, estableció que el legislativo podrá conceder las referidas facultades extraordinarias (i) respetando un límite temporal, se otorgan hasta por seis meses; (ii) precisando las facultades extraordinarias; y (iii) constatando el supuesto de hecho sobre la necesidad o la conveniencia pública de la medida. **Además, las facultades extraordinarias (iv) deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno;** (v) su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (vi) el Congreso podrá, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de sus facultades excepcionales; y (vii) sobre ciertas materias no podrá operar la delegación legislativa por estar sometidas a reserva de ley, tal es el caso de la expedición de Códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco o el decreto de impuestos.

**En cuanto al requisito atinente a que las facultades extraordinarias deben ser solicitadas por el Gobierno, éste tiene por finalidad evitar que el Congreso por iniciativa propia delegue al Gobierno su potestad legislativa, la cual, de conformidad con la Constitución es de su exclusiva competencia, salvo casos excepcionales como el que ahora se está exponiendo. Sobre este punto, la Corte mediante sentencia C-503 del 16 de mayo de 2001, señaló lo siguiente:**

**"Esta fue una de las limitaciones que se adicionaron en la Constitución de 1991 y su alcance es el de impedir que, como había venido ocurriendo, el Congreso, por propia iniciativa, decidiera trasladar al Ejecutivo su competencia legislativa, despojándose de la responsabilidad que conforme a la Constitución le corresponde en el estudio y en la decisión de los asuntos que deban regularse por la ley."**

Sentencia C-097 de 2003:

**"Con el fin de que la institución de la habilitación legislativa al Presidente de la República no fuera objeto de abusos y excesos, en desmedro de los principios anteriormente mencionados, sino que se materializara como una forma de colaboración armónica entre dos ramas del poder público (artículo 113 C.P.), el constituyente condicionó el otorgamiento de las facultades extraordinarias a nuevos requisitos que vinieron a sumarse a los ya existentes. Fueron estos:**

**a. La limitación de los excesos que se cometieron en el pasado mediante la exclusión expresa de ciertas materias v.gr la expedición de códigos y de leyes estatutarias, de leyes orgánicas y de las leyes previstas en el numeral 19 del artículo 150 C.P., así como el decreto de impuestos.**

**b. El impedimento al Congreso del ejercicio de la iniciativa legislativa para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo. De esta forma se le cerró el paso a la posibilidad de que el Congreso, motu proprio, tomara la decisión de atribuir transitoriamente algunas de sus funciones al Presidente de la República en detrimento de la efectividad de los principios democráticos y de la separación de poderes.**

c. La exigencia de mayorías absolutas para aprobar la concesión de tales facultades. Se buscó así hacer más difícil la aprobación del traslado temporal de competencias al Ejecutivo. Ya no basta la mayoría simple, esto es, la mayoría de los votos de los congresistas presentes (previo cumplimiento del quórum decisorio), sino que se requiere, para que se considere aprobada la concesión de facultades extraordinarias al Gobierno, el voto de más de la mitad de los miembros del Congreso, lo cual resulta más exigente.

d. La consagración expresa de la competencia del Congreso para reformar y modificar en todo tiempo y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias. Con esto buscó el constituyente reafirmar que el Congreso es el titular de la función legislativa. Si bien éste puede trasladar de manera temporal y materialmente limitada el ejercicio de la potestad de legislar al Presidente de la República cuando se dan determinados supuestos fácticos –la necesidad lo exige o la conveniencia pública lo aconseja–, ello no quiere decir que pierda o se desprenda de su competencia para legislar sobre la materia, sea para modificar, complementar o derogar las normas con fuerza de ley dictadas por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias.

e. En este contexto, era natural que se insistiera en el requisito de la precisión en la delimitación de las facultades conferidas (ver infra 6.), se reiterara que la habilitación sólo puede hacerse “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje,” y se hiciera más estricto el requisito de la temporalidad al pasarse de un otorgamiento pro tempore pero sin límite predeterminado a una concesión restringida a un término máximo de seis meses.”

Sentencia C-504 de 2001:

**“5. La concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República.**

De conformidad con el artículo 150-10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias.

(...)

Así las cosas, la concesión de facultades extraordinarias está sujeta por parte del legislador ordinario al cumplimiento de los presupuestos y exigencias contemplados en este canon constitucional, los cuales se pueden desglosar así:

- a) Las facultades deben ser temporales y no pueden exceder de seis (6) meses;
- b) deben ser precisas, esto es, claras, concretas y determinadas;
- c) solamente se pueden otorgar cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje;
- d) **deben ser solicitadas por el Gobierno de manera expresa;**
- e) deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa;



f) no se pueden conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, así como tampoco para dictar leyes marco (Art. 150-19 C.P.)[3] ni decretar impuestos.

(...)

La función de la Corte en estos casos se limita a confirmar si el Gobierno expuso las razones que justifican la necesidad de conferir las facultades y si el Congreso las evaluó y aceptó. Entrar a analizar si éstas se justifican o no, sería suplantar al órgano legislativo en el ejercicio de una función que sólo a él le compete ejercer, cual es la de trasladar transitoriamente su principal misión: hacer las leyes. Lo cual no significa que no puedan existir eventos excepcionales en los que la Corte deba entrar a estudiar su contenido, vr. gr. cuando la discrecionalidad política con que cuenta el legislador para sopesar y valorar las razones del ejecutivo, se convirtiera en instrumento de arbitrariedad. Situación distinta se presenta cuando no existe justificación sobre la necesidad o la conveniencia o cuando tales razones no fueron objeto de análisis por el legislador ordinario pues en ambos casos, dichas omisiones conducirían a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma mediante la cual se otorgan las facultades extraordinarias."

Al ver, entonces, que la iniciativa para conceder estas facultades surgió inicialmente de una proposición de cuatro congresistas (la del 5 de marzo) y, luego, una segunda proposición (la del 18 de marzo) firmada por diez congresistas; y no por iniciativa y por solicitud expresa del Gobierno nacional, se incurrió en una franca trasgresión constitucional sobre un requisito sustancial de validez de las leyes de facultades extraordinarias, razón por la cual, el artículo demandado es inexecutable desde su origen.

Decir que el legislador debe ejercer sus atribuciones de acuerdo con la Constitución es una afirmación axiomática en nuestro sistema constitucional, de manera que ante la transgresión constitucional del numeral 10 del artículo 150, resulta incuestionable afirmar que con tal proceder se ha violado el artículo 121 de la Constitución, que de manera imperativa señala que "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley" -lo cual incluye la iniciativa legislativa para los asuntos que se han reservado al Gobierno nacional-; y en la misma línea de argumentación también se ha violado el artículo 123 de la Carta, el cual señala:

**"ARTICULO 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

*La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio."*

Al concederse facultades extraordinarias por el Congreso al Presidente de la República, sin que éste las pidiera expresamente, el Congreso ejerció sus funciones de manera contraria a la forma indicada por la Constitución en el numeral 10 del artículo 150.

Por otra parte, los artículos 267 y 268 de la Constitución, en lo pertinente señalan:

**ARTICULO 267.** *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

*Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.*

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.*

*La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.*

(...)"

**"ARTICULO 268.** *El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)

*9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.*

*10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho."*

La violación de los preceptos indicados resulta de entender que la Contraloría General de la República es una entidad *dotada de autonomía administrativa y presupuestal*, lo cual es un presupuesto democrático del ejercicio del control fiscal, el cual se ejerce sobre la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación -entre ellas toda la Rama Ejecutiva del poder público, incluyendo, por tanto, las entidades que integran el Gobierno nacional-; de modo que queda negada tal autonomía si la Contraloría General de la República es reestructurada por la vía de las facultades extraordinarias sin contar con una iniciativa que, precisamente para garantizar dicha autonomía, debe provenir del Contralor General de la República según el numeral 9° del artículo 268 de la Constitución.

Mírese cómo el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución establece que le corresponde al Contralor proveer por concurso público los empleos de la Contraloría que haya creado la ley, de lo cual se sigue que los empleos de la Contraloría deben ser creados por la Ley y no por el Presidente de la República.



La Constitución debe leerse de manera armónica, de manera que, además de las restricciones señaladas en el numeral 10 del artículo 150, debe tenerse en cuenta, para el caso, que el Constituyente determinó que los empleos de la Contraloría han de ser creados por la Ley, y a esta conclusión debe llegarse si se advierte el contenido del numeral 7° del artículo 150 de la Constitución<sup>1</sup> y la necesidad de la autonomía administrativa y presupuestal de los órganos de control fiscal. Nótese cómo, de ninguna manera pudiera considerarse autónoma una entidad cuya estructura pueda ser determinada externamente por los sujetos que aquella vigila, pues ésta vía podría emplearse como expediente fácil para restringir los ámbitos, las posibilidades y las capacidades institucionales para el ejercicio del control fiscal independiente.

Sirva como criterio interpretativo para esta comprensión, la Declaración de Lima de 1977 sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, adoptada por el IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) -de la cual hace parte Colombia-, cuyo apartado II, en los artículos 5,6 y 7, establece lo siguiente:

**" II. Independencia**

**Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

**Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representaras, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.

<sup>1</sup> "ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta."

3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

**Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.

2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.<sup>2</sup>

Nótese, pues, que no es cosa de poca importancia que la Contraloría pueda ser reestructurada por el Gobierno nacional, puesto que ello toca con los cimientos del control fiscal en términos de autonomía e independencia respecto de las autoridades controladas, y particularmente del Ejecutivo, donde se concentra el gran número de sujetos vigilados por la Contraloría General de la República<sup>3</sup>.

Un control autónomo implica la necesidad de que el órgano controlante pueda definir, por sí mismo, su estructura, y si es necesario contar con decisiones del Legislativo o del Gobierno, tales decisiones deben contar con la iniciativa y la participación oficial de la Entidad Fiscalizadora Superior, lo cual es reconocido por nuestra Constitución al atribuir al Contralor General de la República la facultad de *Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal **y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.***

Por tales razones, sostenemos que una reestructuración de la Contraloría General de la República no puede hacerse por el Gobierno nacional por la vía de las facultades extraordinarias, y mucho menos cuando no se han presentado por el Gobierno -con la intervención de la Contraloría- las circunstancias de necesidad que lo justifiquen o cuando no se han expuesto las razones de conveniencia pública que aconsejan el otorgamiento de facultades para la reestructuración y mucho menos cuando ello no guarda conexidad con los fines del Plan Nacional de Desarrollo ni con el objeto que éste debe cumplir según el artículo 339 de la Constitución<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Publicada en <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/issai-1-la-declaracion-de-lima.html>

<sup>3</sup> Al respecto puede consultarse la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 048 del 10 de abril de 2019 del Contralor General de la República, publicada en el Diario Oficial N° 50924 de abril 12 de 2019, "Por la cual se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna en las Contralorías Delegadas Sectoriales la competencia para ejercer la vigilancia y el control fiscal", en la cual se aprecia nítidamente que el grueso número de sujetos de vigilancia pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público, hacen parte del Gobierno nacional y se encuentran adscritos o vinculados a él.

<sup>4</sup> "Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los



Por las razones anotadas se considera que la norma demandada es inconstitucional y, en tal virtud, formulo la siguiente

**PETICION:**

Con todo comedimiento solicito a la Honorable Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 332 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 *"Por el cual (sic) se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*.

**PRUEBAS:**

Como pruebas de lo dicho en esta respetuosa demanda, solicito se recabe de la Secretaría General del Senado de la República y de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, un informe sobre el trámite dado al proyecto de Ley No. 227 de 2019 - Senado y No. 311 de 2019 - Cámara ; y así mismo se requiera a dichas corporaciones para que indiquen expresamente si el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 fue aprobado por la mayoría absoluta de los integrantes de una y otra Cámara, con indicación de cuántos y quiénes lo votaron afirmativamente y del número de los congresistas que integraban el Senado y la Cámara al momento de la aprobación, mencionando si hubo integrantes impedidos y recusados y curules vacantes.

**COMPETENCIA:**

El presente asunto es de competencia de la Honorable Corte Constitucional de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

**CITACIONES Y NOTIFICACIONES:**

Para efectos de citaciones y notificaciones, si a ello hay lugar, mi dirección es Carrera 7 No. 46 – 53 apartamento 101 en la ciudad de Bogotá D.C.

Respetuosamente,

**DIANA CAROLINA SALAMANCA MUNÉVAR**  
**C.C. No. 33.368.460 de Tunja**

---

*presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.*

*Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.*

*Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.*

REPUBLICA DE COLOMBIA  
IDENTIFICACION PERSONAL  
CEDULA DE CIUDADANIA  
33.368.460

NUMERO


SALAMANCA MUNEVAR

APELLIDOS

DIANA CAROLINA

NOMBRES

*Diana Salamanca*  
FIRMA




INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO 28-FEB-1983  
TUNJA  
(BOYACA)  
LUGAR DE NACIMIENTO

1.60 O+ F  
ESTATURA G.S. RH SEXO

21-MAY-2001 TUNJA  
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

REGISTRADOR NACIONAL  
JUAN CARLOS GALINDO VALEA



A-0700100-33165782-F-0033368460-20080205 0276808035A 02 276508212



CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

DILIGENCIA DE PRESENTACION PERSONAL Y  
RECONOCIMIENTO DE CONOCIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en

La Secretaría General de la Corte Constitucional,  
por Diana Carolina Salamanca Munevar quien se

Identificó con la C.C. No. 33368460 de Tunja

y/o Tarjeta Profesional No. \_\_\_\_\_

Bogotá D.C., 12 de junio de 2019

Diana Carolina Salamanca Munevar  
Quien Firma

\_\_\_\_\_  
Quien recibe=Secretaría General