



## COMUNICADO 35

Octubre 26 de 2022

### SENTENCIA C-374-22

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente D-14.685

**LA MEDIDA CORRECTIVA DE DESTRUCCIÓN DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS, FUEGOS ARTIFICIALES, PÓLVORA O GLOBOS DE NATURALEZA PRIVADA PREVISTA EN EL ART. 30 DE LA LEY 1801 DE 2016, QUE SE IMPONE POR NO CUMPLIR LOS REQUISITOS QUE LA LEY EXIGE, NO VULNERA LA PROPIEDAD NI LA INICIATIVA PRIVADAS DE LOS FABRICANTES, TRANSPORTADORES, COMERCIANTES O DE QUIENES USAN TALES PRODUCTOS.**

### 1. Norma objeto de control constitucional

**LEY 1801 DE 2016**

(julio 29)

*“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*

**ARTÍCULO 30. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD E INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS EN MATERIA DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS Y SUSTANCIAS PELIGROSAS.** Los siguientes comportamientos o actividades afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse:

1. Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

[...]

**PARÁGRAFO 1º.** En los comportamientos señalados en el numeral 1, en el caso en que los productos contengan fósforo blanco se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la autoridad competente para aplicar lo establecido en el artículo 9 de la Ley 670 de 2001 y las normas que la adicionen o modifiquen.

**PARÁGRAFO 2º.** El alcalde distrital o municipal reglamentará en su jurisdicción las condiciones para la realización de actividades peligrosas y los requisitos para la prevención y atención de incendios, referidos a los comportamientos señalados en el presente artículo, de conformidad con las normas, regulaciones, e instructivos nacionales.

**PARÁGRAFO 3º.** A quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, se les aplicarán las siguientes medidas correctivas:

#### COMPORTAMIENTOS

Numeral 1.

#### MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR

Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad.

|           |   |
|-----------|---|
| Numeral 2 | Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad. Suspensión definitiva de la actividad. |
| Numeral 3 | Multa General tipo 4. Destrucción de bien.  |
| Numeral 4 | Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad. Suspensión definitiva de la actividad. |
| Numeral 5 | Multa General tipo 4.   |
| Numeral 6 | Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad.   |

**PARÁGRAFO 4°.** La medida de destrucción mencionada en el presente artículo sólo operará en los casos en que quien incurra en algunos de los comportamientos descritos en los numerales 1, 2, 3 y 4, no cumpla con la totalidad de los requisitos que exige la ley".

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, "[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", por los cargos analizados.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del primer inciso, del numeral 1, del numeral 1 del párrafo 3° y del párrafo 4° del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta vulneración de los artículos 58 y 333 de la Constitución. Luego de establecer el alcance de la norma, la Corte encontró que los dos cargos eran aptos.

En particular, el demandante consideró que los apartes acusados desconocían el derecho a la propiedad privada y a la iniciativa privada como quiera que, aunque fijan una medida legítima y constitucionalmente relevante, no es idónea porque (i) destruye la propiedad privada por el incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos en el ordenamiento, como consecuencia del reenvío que el legislador hace al incluir en el párrafo 4° la expresión "*la totalidad de los requisitos que exige la ley*"<sup>1</sup>, sin que en la graduación de la medida correctiva se acuda a criterios razonados o proporcionales a la infracción realizada, y (ii) con la destrucción de los bienes lícitos se despoja a la empresa de los medios necesarios para adelantar la actividad de producción, almacenamiento y comercialización de los artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos.

<sup>1</sup> Fijada en el párrafo 4° del artículo acusado.

En ese contexto, se fijó el siguiente problema jurídico: si la norma parcialmente demandada vulnera la propiedad y la iniciativa privadas al disponer la destrucción de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos de naturaleza privada, por no cumplir los requisitos que la ley exige para su fabricación, tenencia, porte, almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, manipulación o uso.

Para resolver el anterior problema, la Sala estudió la regulación normativa de la pólvora, los artículos pirotécnicos y los fuegos artificiales en Colombia<sup>2</sup> y los límites constitucionales a la propiedad privada y a la iniciativa privada y, para analizar el caso concreto, sometió la tensión generada con la medida legislativa a un escrutinio de proporcionalidad con intensidad intermedia. Así, llegó a la conclusión de que la medida correctiva cuestionada no desconoce los artículos 58 y 333 constitucionales, con fundamento en las siguientes razones:

*(i)* La medida busca una finalidad constitucional importante pues procura el interés general. En particular, persigue la protección de la convivencia, la seguridad y la integridad de las personas y de sus bienes, además la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Intereses estos que se ajustan con los artículos 1, 2, 44 y 58 constitucionales.

*(ii)* La medida es idónea para alcanzar la finalidad perseguida. Es decir, es adecuada y conducente para materializar la protección de los intereses generales que se ponen en peligro cuando se fabrica, tiene, porta, almacena, distribuye, transporta, comercializa, manipula o usa artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos legales.

En efecto, corroboró la Corte que las instituciones que se entendían vulneradas con la medida correctiva bajo examen, esto es, la propiedad privada y la iniciativa privada, pueden ser objeto de restricciones de cara al interés general y, en todo caso, la medida no limita la constitución de empresas ni tampoco impone la destrucción arbitraria de productos, siempre y cuando, cumplan con los requisitos legales.

*(iii)* La medida no es evidentemente desproporcionada, como quiera que pretende evitar unas conductas que afectan el interés general. Por lo tanto, genera mayores ventajas frente a los eventuales perjuicios que se causaría a los derechos en tensión.

---

<sup>2</sup> En este punto, tomó en cuenta lo considerado por la Corte, entre otras, en las sentencias C-790 de 2002 y C-212 de 2017.

Frente a este punto, la Corte destacó que la Ley 1801 de 2016 prevé una serie de garantías que, de forma conjunta, hacen que la imposición de la medida correctiva de destrucción del material no sea evidentemente desproporcionada, pues exige:

a) valorar el caso concreto en relación con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, evitando todo exceso innecesario<sup>3</sup>; b) acudir a la medida correctiva solamente cuando sea rigurosamente necesaria e idónea para preservar y reestablecer el orden público<sup>4</sup>; c) luego de corroborar que la aplicación de otros mecanismos de protección o prevención resulten ineficaces para alcanzar la finalidad<sup>5</sup>; d) procurando cumplir la finalidad de la norma<sup>6</sup>; e) tomando en cuenta los principios de la Ley 1098 de 2006 que, entre otras cosas, establecen la protección integral, el interés superior y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>7</sup>, y f) respetando las garantías constitucionales<sup>8</sup>.

Además, para adoptar la medida correctiva se debe agotar un procedimiento verbal inmediato en cuyo marco se escucha al infractor, se ponderan los hechos y se admite la presentación de un recurso en contra de la decisión, entre otras garantías<sup>9</sup>.

Por consiguiente, la medida de destrucción que establece el artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 no es la primera opción a considerar, pues la misma se activa cuando, acudiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, la falta cometida hace rigurosamente necesaria su imposición para garantizar el interés general, pues los otros mecanismos previstos no son eficaces. Adicionalmente, frente a las conductas que reprocha el texto acusado no solo opera la medida correctiva de destrucción del bien, sino también la suspensión de la actividad.

En ese orden, concluyó la Sala que la medida en cuestión no se torna desproporcionada en relación con los cargos analizados. En consecuencia, declaró la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016.

---

<sup>3</sup> Al respecto, el numeral 12 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 establece: “[p]roporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario”.

<sup>4</sup> El numeral 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 señala: “Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto”.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, numerales 12 y 13 del artículo 8.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Artículos 7, 8 y 9 de la Ley 1098 de 2006 y numeral 3 del artículo 8 y párrafo de la Ley 1801 de 2016.

<sup>8</sup> Párrafo 1º del artículo 25 de la Ley 1801 de 2016.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, artículo 222.

#### **4. Salvamentos y aclaraciones de voto**

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvó el voto. Por su parte, el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

El magistrado **Reyes Cuartas** se apartó de la decisión mayoritaria. En su criterio, la Sala Plena de la Corte Constitucional debió proferir una sentencia inhibitoria. En efecto, el problema jurídico resuelto por la mayoría del tribunal no correspondía a un juicio de contraste entre la Constitución y el artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 sino a una mera lectura sistemática de la norma objeto de la demanda. En criterio del magistrado, esta última función no corresponde con el sistema de control de constitucionalidad establecido en el artículo 241 de la Constitución. Asimismo, el magistrado Reyes indicó que la demanda no superó los requisitos fundamentales para iniciar un proceso de control de constitucionalidad. El magistrado acompañó la tesis de la Procuraduría General de la Nación y de algunos intervinientes sobre este mismo punto. Allí se indicó que la demanda carecía de certeza porque implicaba una lectura aislada e incompleta del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016. Finalmente, el magistrado Reyes sostuvo que el cargo formulado por el demandante carecía de relevancia constitucional y obedecía a una interpretación no plausible de la disposición demandada. Una de las pruebas de que el problema era de mera legalidad e interpretación sistemática se encuentra en la propia decisión de la mayoría de la Sala Plena. En efecto, en el análisis de proporcionalidad realizado por la Corte, se indicaron los argumentos de interpretación sistemática de la norma como un fundamento de su constitucionalidad. Allí se argumentó que la destrucción del material pirotécnico no es una medida directa, está precedida de un proceso, tiene recursos y ofrece garantías para los potenciales sancionados. Esas conclusiones se basan en la lectura de la propia Ley 1801 de 2016. De manera que no era necesario un juicio de control de constitucionalidad, sino que bastaba un ejercicio de interpretación completa e integral del ordenamiento jurídico. De allí que la Corte debió proferir una decisión inhibitoria.

#### **SENTENCIA C-375-22**

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-14758**

**LA CORTE SE INHIBIÓ DE PRONUNCIARSE SOBRE LOS CARGOS FORMULADOS CONTRA EL LITERAL C) –PARCIAL- DEL ARTÍCULO 6° Y EL LITERAL D) DEL ARTÍCULO 17 DEL ESTATUTO DE PROTECCIÓN ANIMAL, POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA.**

## 1. Norma objeto de control constitucional

### LEY 84 DE 1989 (diciembre 27)

*Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia*

(...)

**Artículo 6.** El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta Ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso. Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad

(...)

c) Remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, sin que medie razón técnica, científica, zooprofiláctica, **estética** o se ejecute por piedad para con el mismo;

(...)

Del sacrificio de animales.

**Artículo 17.** El sacrificio de un animal no destinado al consumo humano sólo podrá realizarse mediante procedimientos no sancionados por esta Ley en el capítulo anterior y que no entrañen crueldad, sufrimiento o prolongación de la agonía y únicamente en razón de las siguientes circunstancias:

(...)

**d) Cuando se obre en legítima defensa actual o inminente, propia o de un tercero;**

(...).”

## 2. Decisión

**DECLARARSE INHIBIDA** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados en contra de la expresión “estética” del literal c) del artículo 6º y contra el literal d) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989, “[p]or la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Sala Plena estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra dos disposiciones del Estatuto Nacional de Protección de los Animales (Ley 84 de 1989).

Se argumentaba, de un lado, que la expresión “estética” del literal c) del artículo 6º de la Ley 84 de 1989 desconocía el deber de protección de los animales al, supuestamente, eximir de sanción una conducta constitutiva de maltrato animal. En este sentido, argumentaron los demandantes que “[r]emover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo”<sup>10</sup> bajo una consideración estética, exceptuaba la prohibición constitucional de maltrato animal y dejaba dicha conducta “exenta de sanción”<sup>11</sup>. Señalaron, además, que la exclusión de sanción por razones estéticas implicaba la imposición de una visión claramente antropocéntrica, que en nada contribuía al bienestar animal, no le reconocía valor intrínseco a los animales, e implicaba un déficit de protección por carecer la medida de una justificación relevante desde el punto de vista constitucional.

El segundo cargo analizado señalaba la supuesta inconstitucionalidad del literal d) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989 por lesionar la seguridad jurídica, violar el debido proceso y desconocer el deber de protección de los animales, al permitir a las personas sacrificarlos para fines distintos al consumo, considerando erróneamente que estarían amparadas por la legítima defensa. Destacaron los demandantes que el concepto de legítima defensa supone una *injusta agresión* y esto, a su vez, implica un actuar antijurídico y deliberado de quien comete el ataque. Tal conducta no podría atribuirse a un animal, en la medida en que la persona que responde a la agresión no puede saber cuándo aquel actúa de manera injusta y cuando no.

La Sala Plena concluyó, respecto del primero de los cargos, que careció del requisito de *certeza*, en tanto se propuso un alcance de la norma que no correspondía con su verdadero contenido normativo. Así, solo a partir de una interpretación irrazonable y meramente subjetiva de la disposición podía considerarse que la expresión “estética” sustraía de sanción una conducta constitutiva de maltrato animal. Por el contrario, la Sala Plena determinó que la finalidad del dispositivo demandado sería delimitar el alcance de una presunción legal, lo cual no excluye del *ius puniendi* administrativo una conducta que pudiese resultar cruel o dañina. Así, en el literal c) del artículo 6º del Estatuto Nacional de Protección de los Animales, que interesa en esta oportunidad, se señaló que la presunción de maltrato no comprendía el “[r]emover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo” por razones estéticas. Esa sola manifestación legislativa, sin embargo, no supone que la conducta esté excluida de la facultad sancionatoria, pues lo único que hace la expresión es no permitir la

---

<sup>10</sup> Ley 84 de 1989, artículo 6, literal c.

<sup>11</sup> Demanda de inconstitucionalidad, fl. 4.

aplicación de una presunción legal en torno a la crueldad o daño que pueda acarrear la actividad. En este escenario corresponderá a la autoridad demostrar la responsabilidad subjetiva del agente en la comisión de un acto cruel o dañino y, solo entonces, el responsable podrá ser sancionado por la mutilación. En suma, el alcance real de la norma consistió en dejar una determinada conducta por fuera de una presunción legal en los términos del artículo 166 del Código General del Proceso, pero no de las conductas sancionables.

A partir de lo anterior, la Sala determinó que la exclusión de la activación de la presunción de daño o crueldad por aquellas mutilaciones o alteraciones con una motivación estética, no implicaba privar de sanción a un determinado acto de maltrato contra los animales. Con ello se reconoce que la disposición acusada **no exceptúa la prohibición de maltrato** como equivocadamente lo interpretaron los demandantes, por lo que la premisa de del primer cargo se construyó a partir de un error en la interpretación de la disposición. En este sentido, la carga de certeza en la formulación resultó ausente y ello ameritó abstenerse de pronunciamiento de fondo respecto del primer cargo, llamando a la inhibición en el caso concreto.

Frente al segundo cargo también se determinó que resultaba inepto. En efecto, a pesar de que la formulación del cargo se encontró clara y cierta, no se cumplieron los requisitos de pertinencia, especificidad y suficiencia. Esto, pues la argumentación desarrollada en la demanda se orientó a plantear un desconocimiento del sentido, significado y características de la legítima defensa, como ha sido concebida en el Código Penal y por la doctrina especializada. Por ello, lo argumentado por los demandantes se refería a un problema derivado de una eventual contradicción normativa de carácter legal, y no a una contrastación de rango constitucional. Como resultado de lo anterior, la alegada contradicción con la norma superior fue indicada solo de manera vaga y general, por lo que el cargo no aportó suficientes elementos para comprender por qué el literal d) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989 desconocía la Constitución. Por el incumplimiento de los referidos requisitos argumentales, la Sala Plena también decidió inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo respecto del segundo cargo propuesto.

#### 4. Salvamentos de voto

Los magistrados **DIANA FAJARDO RIVERA** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvaron su voto, mientras que los magistrados **NATALIA ÁNGEL CABO** y **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvaron parcialmente el voto.

La magistrada **Diana Fajardo Rivera** presentó salvamento de voto, pues en su criterio el cargo contra el literal c), parcial, del artículo 6° de la Ley 84 de 1989 era apto, y la Sala debió declarar la inexecutable de la expresión *estéticas*, demandada.

1. *La demanda era apta para provocar una decisión de fondo*

La mayoría de la Sala sostuvo que el uso de la expresión “*presunción*” al comienzo del artículo 6° implica que esta es una regulación probatoria, que no desconoce el mandato de protección a los animales; en criterio de la Magistrada Fajardo, el literal c del artículo 6° parcialmente demandado incluye una excepción a la prohibición de maltrato, fundada en *razones estéticas*. Esta es la interpretación que mejor responde al sentido de la Ley 84 de 1989, pues refleja el espíritu de un Estatuto Nacional de Protección a los Animales. El artículo 6° tiene el propósito de erradicar actos crueles contra los animales y el literal c, parcialmente demandado- al tiempo que define conductas muy nocivas para los animales, prevé cuatro excepciones que se refieren a la motivación de quien realiza la conducta. Entre estas, la existencia de una motivación *estética*. En consecuencia, es **cierto** que la norma puede justificar actos de crueldad contra los animales, siempre que medien razones estéticas.

La magistrada disidente recordó que la protección de los animales y la prohibición del maltratarlos han sido preocupaciones de la sociedad y el Congreso de la República desde hace muchos años. La Ley 84 de 1989 es un Estatuto Nacional de Protección a los Animales y, por lo tanto, sus normas deben entenderse en función de esta finalidad: sus mandatos previenen, protegen y sancionan el maltrato. Como el *maltrato animal* se da de muchas maneras, los distintos artículos de la Ley 84 de 1989 se ocupan de precisarlo. Así, el título III de la ley citada se refiere a la crueldad contra los animales, donde se encuentra el artículo 6°, el cual prohíbe causar daño y maltratar a los animales y describe en sus literales aquellas conductas constitutivas de maltrato. Este listado se anuncia con la frase “*se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes*”. El literal c) incluye los actos de *destruir, remover, alterar o mutilar* órganos, tejidos o apéndices de animales vivos, actos que evidentemente podrían generar una afectación intensa al bienestar animal; y el mismo literal incorpora la expresión “*salvo si se realizan por razones*” técnicas, científicas, zooprofilácticas o **estéticas**.

A la luz de la finalidad y objeto del Estatuto contenido en la Ley 84 de 1984, la expresión *salvo si [los actos prohibidos] se realizan por razones estéticas* -entre otras- reduce el ámbito de aplicación de la prohibición,

como lo ha considerado la misma Corte acerca de otras normas del Estatuto Nacional de Protección a los Animales. En efecto, el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 exceptúa de lo dispuesto en el artículo 6 (ibídem) las conductas definidas como crueldad en 5 de sus numerales, cuando estas se desarrollen en corridas de toros, novilladas, corralejas, riñas de gallos y coleo.

Para la mayoría de la Sala, el artículo 7° es una norma distinta, que plantea una excepción autónoma a la prohibición de maltrato; sin embargo, la magistrada Fajardo Rivera planteó que esta independencia no existe, dado que el artículo 7° remite tanto al primer inciso del artículo 6°, como a sus distintos literales. Es decir, a normas que se *presumen actos de maltrato* y que, sin embargo, siempre han sido considerados por la Corte Constitucional como excepciones a la prohibición de maltrato *basadas en razones culturales*. En ese sentido, sostener que la disposición citada no consagra una excepción análoga por razones estéticas porque regula un asunto probatorio desconoce el espíritu del Estatuto Nacional de Protección a los Animales, que radica en la prevención y protección del maltrato, y en su sanción oportuna cuando resulte necesaria.

La interpretación mayoritaria, infortunadamente, *permite el maltrato, incluso la crueldad*, pues posterga la decisión acerca de si se trata de una conducta sancionable a una discusión que se dará cuando el maltrato está consumado (en términos muy plásticos, cuando la mutilación, la alteración o la remoción de un órgano ya ha ocurrido). En ese momento hipotético se iniciaría una controversia en torno a un hecho subjetivo difícil de probar, como la motivación estética del autor de la conducta; y si este se comprueba, la conducta no será sancionada, de donde se infiere que la expresión demandada sí constituye materialmente una excepción a la prohibición de maltrato.

## 2. *El enunciado demandado viola la Constitución Política*

En concepto de la magistrada Diana Fajardo Rivera, la expresión *estéticas*, demandada, debió ser declarada inexecutable. A partir de un ejercicio hermenéutico razonable es posible establecer que la excepción allí consagrada se refiere a cirugías (o intervenciones) estéticas que el ser humano realiza sobre ciertos animales para imponer un estándar de belleza determinado para cada especie o raza -según el caso-, las cuales se realizan especialmente sobre animales domésticos. Entre estas se cuentan el corte de orejas y cola en perros; la extirpación definitiva de las uñas en gatos, la pica de la cola en caballos, así como la remoción de las cuerdas bucales en perros.

En el caso objeto de estudio, la Sala contaba con información fáctica y criterios técnicos suficientes para concluir que tales actos afectan de manera intensa el bienestar de los animales. Estas intervenciones son fuente de dolor, pueden ocasionar problemas asociados a infecciones o dificultad en la cicatrización de las heridas; algunas, como la desungulación (extirpación definitiva de las uñas de los gatos) o la remoción de cuerdas vocales en perros afectan también la sociabilidad del animal. Para la Magistrada, una expresión que conduce a permitir tales conductas desconoce abiertamente el mandato de protección a los animales, así como la prohibición de maltrato a estos seres sintientes.

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** también salvó su voto. Consideró que el cargo contra el literal c (parcial) del artículo 6° de la Ley 84 de 1989, por desconocimiento del artículo 79 de la Constitución, sí cumplía con las cargas exigidas por la jurisprudencia para emitir un pronunciamiento de fondo.

A juicio del magistrado la demanda era (i) *clara*, su argumentación era comprensible y permitía entender que el demandante pretendía se declarar la inexecutable de una norma que permitía el maltrato animal en casos estéticos. (ii) *Cierta*, porque identificaba razonablemente el contenido normativo de la expresión demandada – no se configura actos de crueldad cuando, por razones estéticas, se remueva, destruya, mutile o altere cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo-. (iii) *Específica*, dado que explicaba que la violación a la prohibición de maltrato injustificado a los animales surge precisamente al excepcionar la prohibición a partir de razones estéticas. (iv) *Pertinente*, pues precisaba los fundamentos constitucionales de la prohibición de maltrato animal, a partir del artículo 79 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional relacionada con la defensa de los intereses de los animales y (v) *suficiente* pues, sin lugar a dudas, una norma que permita el maltrato animal por razones estéticas genera una duda constitucionalidad.

En su concepto, el artículo 6° de la Ley 84 de 1989, permite dos lecturas. La primera, que existen procedimientos estéticos que constituyen trato cruel o daño a los animales. La segunda, que existen procedimientos estéticos que no constituyen trato cruel o daño a los animales porque, entre otras cosas, se fundamentan en razones adicionales a lo estético. En esa medida, le correspondía a la Sala Plena abordar el fondo del asunto y, de esta forma, erradicar la lectura que avala la permisión de tratos crueles a los animales con fines estéticos.

En consecuencia, la Sala debió declarar la exequibilidad condicionada de la norma en el sentido de que los procedimientos estéticos para que no constituyan trato cruel o daño, deben fundarse en razones que disten de buscar la simple variación de la apariencia exterior (vgrr cortar el pelo a los animales para mantenerlo dentro de su naturalidad, marcar ganado por razones de su explotación o esquila de ovejas, etc.), comportamientos que si bien pueden estimarse estéticos no entrañan maltrato al fundarse en otras razones.

Por su parte, la magistrada **Natalia Ángel Cabo** salvó parcialmente su voto frente a la decisión adoptada en esta oportunidad, en la que la Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse sobre los cargos presentados en contra del literal c) del artículo 6 y el literal d) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989.

A juicio de la magistrada Ángel Cabo, el cargo formulado en contra de la expresión "estética", prevista en el literal c) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989 era apto y procedía un examen de fondo. Para la magistrada, el cargo cumplió los presupuestos de: (i) claridad, ya que el cuestionamiento siguió un hilo conductor que permitía entender el reproche; (ii) certeza, pues el artículo 6 de la Ley 84 de 1989 describe una serie de conductas que se presumen constitutivas de maltrato animal y en el literal c) el aparte acusado excluyó esa presunción frente a los actos de mutilación de los animales cuando el móvil es estético. En consecuencia, como lo plantearon los demandantes, la norma admite que algunas conductas de maltrato animal se justifican cuando están sustentadas en razones estéticas; (iii) pertinencia y especificidad, pues los actores hicieron referencia a los mandatos de protección animal y a la prohibición de maltrato injustificado reconocidos por la jurisprudencia constitucional, y a partir de estos mandatos argumentaron que las razones estéticas no constituyen una justificación admisible para el maltrato. Finalmente, el cargo en los términos descritos es suficiente porque logra despertar dudas sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Así pues, para la magistrada la decisión de la mayoría de la Sala Plena privilegió un examen formal que restringió el ejercicio de un derecho político y el acceso efectivo a la administración de justicia.

En su salvamento parcial de voto, la magistrada Ángel Cabo reiteró, como lo ha hecho en otras oportunidades, su preocupación por el excesivo incremento en la intensidad con la cual se analiza la aptitud de las demandas de inconstitucionalidad. Según ella es revelador comprobar que, a veces, ni siquiera expertos en derecho constitucional o en el campo de las normas demandadas logran un fallo de mérito sobre sus acusaciones, pese a formular reproches comprensibles de

inconstitucionalidad de la legislación. Resultados como este se originan en un proceso muy profundo y ahora extendido de reforzamiento de los aspectos más técnicos del control constitucional, en detrimento de su parte más pública y accesible a la ciudadanía.

Finalmente, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** también salvó parcialmente su voto en relación con la decisión adoptada por la Sala Plena en la presente sentencia de inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado en contra de la expresión “estética” del literal c) del artículo 6° de la Ley 84 de 1989. A su juicio, el cargo formulado contra esta disposición era apto, pues cumple con los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 para la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, así como con los supuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que exige la jurisprudencia, los cuales, en todo caso, deben analizarse a la luz del principio *pro actione* (Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005).

En consecuencia, el magistrado Ibáñez Najar consideró que, en esta oportunidad, la Corte ha debido analizar de fondo el cargo y dar aplicación al mandato de protección animal y a la correlativa prohibición de maltrato que se desprenden del artículo 79 de la Constitución Política y que han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional, entre otras, en las Sentencias C-666 de 2010, C-283 de 2014, C-410 de 2017, C-045 de 2019 y C-148 de 2022 en la que se ha destacado la relevancia de la protección de la fauna y la responsabilidad de cuidado que tienen los humanos respecto de los animales caracterizados como seres sintientes.

Esta prerrogativa justificaba la declaratoria de inexecutable de la expresión “estética” contenida en el literal c del artículo 6 de la Ley 84 de 1989. De manera concreta, Ibáñez Najar señaló que la Corte ha debido pronunciarse de fondo y resolver si las conductas de remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, por motivos **estéticos**, se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales. Si la demanda cumplía con todos los presupuestos procesales tanto para su admisión como para un pronunciamiento de mérito, era impostergable que la Corte decidiera si tales conductas, que a diario se practican con animales domésticos, pueden constituir hechos dañinos o actos de crueldad para con los seres sintientes los cuales deben ser proscritos, sobre todo porque no lo es lo mismo realizar determinadas actividades estéticas y de bienestar en favor de los animales como por ejemplo cortarle las uñas, que mutilarle la orejas, la cola e incluso las cuerdas vocales a los caninos, la pica de la cola a los caballos y la extirpación definitiva de las uñas a los gatos, so

pretexto de una motivación estética. Definitivamente, no es lo mismo realizar tales conductas si media una razón técnica, científica o zooprofiláctica o se ejecuta por piedad para con el animal, que hacerlo pretextando supuestas razones estéticas.

Por su parte, el magistrado Ibáñez Najjar señaló que así como la Corte Constitucional debe propender por la protección de los seres sintientes y exigir el cumplimiento de la prohibición de maltrato animal, en este caso, la Corte tenía la oportunidad de referirse igualmente a la protección de los seres humanos que están por nacer, que también son seres sintientes, para evitar la paradoja que genera el hecho que, por un lado, las decisiones de esta Corporación tiendan cada vez más a proteger y amparar los derechos de los animales y, por otro, se reduzca el ámbito de protección de los seres humanos como los que están por nacer, como se ha evidenciado desde la Sentencia C-355 de 2006 y más recientemente con la Sentencia C-055 de 2022 en la que se desamparó por completo la vida embrionaria y en gran parte la vida fetal.

Así las cosas, en línea con la aclaración de voto que presentó respecto de la Sentencia C-148 de 2022, en atención a la conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos sobre los seres sintientes, el Magistrado Ibáñez Najjar señaló que también en casos como este, la Corte Constitucional debe pronunciarse para garantizar tanto la protección de los seres animales como la protección integral del *nasciturus* como un ser de la especie humana, a quien la jurisprudencia temprana de esta Corte lo ha reconocido como un sujeto titular de derechos y que se encuentra protegido por el espectro de privilegios que la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos consagra en relación con los individuos de la especie humana que están por nacer.

En suma, así como parte de la garantía dispuesta en el artículo 79 Superior se deriva una obligación de garantizar la fauna y proteger a los animales como seres sintientes, también en el Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política, en línea con diversos instrumentos internacionales, debe respetarse el principio de la dignidad humana y el derecho a la vida humana, sobre todo cuando la jurisprudencia y la doctrina universalmente aceptadas han entendido que ningún bien o derecho es prevalente o resulta más universal que la vida por cuanto la vida humana es anterior al derecho. Por lo tanto, esta Corte como guardiana de la Constitución y en general del orden constitucional y del Estado de Derecho, al tiempo que debe promover la protección de los animales, también está en la obligación de proteger la vida del que está por nacer que es titular de un derecho prevalente como lo es la existencia humana.

**SENTENCIA C-376-22**  
**M.P. Hernán Correa Cardozo**  
**Expediente D-14759**

**CORTE DECLARA CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE LA NORMA EN VIRTUD DE LA CUAL LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES PUEDEN EJERCER CONTROL Y VIGILANCIA RESPECTO DE LOS CONTRALORES DE ESOS ENTES TERRITORIALES**

**1. Norma objeto de control constitucional**

**“LEY 2200 DE 2022**  
(febrero 8)

*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos*

(...)

**Artículo 39. Control político.** Corresponde a la asamblea ejercer función de control y vigilancia a la administración departamental. Para tal fin, podrá □ citar a los secretarios de despacho, a los gerentes, y/o representantes legales de entidades descentralizadas del departamento, **así como al contralor departamental.**

Las citaciones deberán realizarse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. Dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la citación, el funcionario citado deberá □ radicar en la Secretaría General de la corporación la respuesta al cuestionario, en medio escrito y magnético, según esté definido en el reglamento interno. El debate objeto de la citación encabezará el Orden del Día de la sesión y no podrá □ extenderse a asuntos ajenos al cuestionario. En la eventualidad que el debate no se concluya en la sesión convocada, la corporación deberá continuarlo en la sesión inmediatamente siguiente, salvo que

por circunstancias excepcionales se deba adelantar otros temas de urgencia. Sin embargo, todo debate de control político debe concluirse.

En la sesión inicial del debate, se deberá garantizar la intervención del funcionario citado.

De la misma manera podrán invitar a los gerentes o jefes seccionales de las entidades nacionales que tengan jurisdicción en el departamento. También podrán solicitar informaciones escritas a otras autoridades departamentales y de los municipios del departamento, especialmente con relación a obras o actividades que se adelantan con recursos aportados por el departamento.

En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario; en caso de que se interroge en el transcurso del debate sobre temas no incluidos en el cuestionario inicial; será □ a voluntad del citado, dar respuesta a la corporación, siempre teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales que se sustenten por parte de los diputados y garantizando el derecho a la información.

*(Se subraya y destaca en negrilla el aparte demandado)*

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*así como el contralor departamental*”, contenida en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 “*por la*

*cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”, en el entendido de que las asambleas departamentales, al ejercer control a los contralores departamentales, no podrán obstaculizar el ejercicio de las funciones de control fiscal.*

### **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena estudió la demanda contra la expresión “así como al contralor departamental”, contenida en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022. La demandante solicitó a la Corte que declarara la inexecutable de ese aparte, pues considera que es contrario al artículo 299 superior, el cual circunscribe el ejercicio de control político por parte de las asambleas –exclusivamente– a las dependencias y entidades que hacen parte de la administración departamental. En consecuencia, como las contralorías de esos entes territoriales no pertenecen a la administración departamental, las asambleas no pueden ejercer control político sobre el contralor de su circunscripción.

A partir de lo señalado en la demanda y de las distintas intervenciones a favor y en contra de la executable del aparte acusado, la Sala Plena planteó el siguiente problema jurídico: ¿vulnera la disposición acusada el artículo 299 de la Carta Política, al permitirle a las asambleas departamentales ejercer control político sobre los contralores departamentales, en los términos establecidos en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022?

La Sala consideró que el aparte demandado es executable condicionadamente. Primero, la Constitución y la jurisprudencia sí prevén que las contralorías estén sujetas a ciertas formas de control público, en sentido amplio. Así, el artículo 300.11 superior dispone explícitamente que las asambleas pueden solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor general del departamento. Asimismo, este Tribunal, en Sentencia C-1258 de 2001, reconoció que la solicitud de informes por parte de las asambleas a los contralores departamentales constituye una expresión constitucional válida de la descentralización prevista por el Constituyente respecto de la estructura del Estado. En consecuencia, aunque las contralorías departamentales sean órganos de control autónomos e independientes respecto de las ramas de poder público, ello no quiere decir que escapen de toda forma de interacción o supervisión por parte de otras corporaciones o entidades del Estado. Sin embargo, tal control no puede ser ejercido por las asambleas de la misma manera en la que lo realizan respecto de las entidades que sí pertenecen a la administración departamental.

Segundo, a partir del antecedente conformado por la Sentencia C-405 de 1998, la Sala Plena consideró que el aparte demandado no vulnera la autonomía e independencia de las contralorías. Esto por cuanto la citación a la que se refiere ese artículo constituye un fin legítimo y un medio adecuado para que una corporación elegida democráticamente conozca la manera como las contralorías departamentales ejercen sus funciones, al tiempo que dichos órganos de control pueden aportar insumos esenciales para el ejercicio del control político que las asambleas llevan a cabo sobre las entidades y dependencias que sí pertenecen a la administración departamental. Sin embargo, los contralores de esos entes territoriales no pueden ser sujetos de medidas en su contra por el ejercicio de sus funciones, como tampoco pueden ser separados de su cargo durante el ejercicio del control público.

Tercero, el artículo 300.12 de la Carta Política establece que el Congreso de la República cuenta con habilitación legislativa constitucional para atribuir funciones a las asambleas departamentales. Conforme a la Sentencia C-405 de 1998, ello incluye asignarles a esas corporaciones de elección popular la facultad de llevar a cabo cierta forma de control y vigilancia, incluso sobre las contralorías departamentales. Por lo anterior, la Sala Plena precisó que el Legislador goza de un amplio margen de configuración legislativa en relación con este tema.

Por último, la Corte advirtió la necesidad de condicionar la exequibilidad del aparte acusado. La Sala Plena advierte que es razonable la interpretación según la cual el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 puede interpretarse como que las asambleas pueden ejercer control político irrestricto sobre el contralor departamental. Tal interpretación, no obstante, transgrede los principios previstos en los artículos 113 y 272 de la Constitución, sobre la autonomía e independencia de tales órganos de control.

Esta Corporación ha identificado la necesidad de condicionar la exequibilidad de una disposición legal cuando esta puede interpretarse de una manera que es contraria a la Carta Política, por lo que debe excluirse esa posible lectura.

En consideración de lo anterior, la Sala Plena concluyó que el aparte demandado es exequible, bajo el entendido de que las asambleas departamentales, al ejercer control sobre los contralores departamentales, no podrán obstaculizar el ejercicio de las funciones de control y vigilancia fiscal que les son propias a esos entes de control.

Por otra parte, la Sala resaltó que las contralorías departamentales ejercen vigilancia y control fiscal sobre las asambleas de esos entes territoriales. En esa medida, las asambleas no pueden, mediante el ejercicio de control político, impedir o poner en riesgo la objetividad con que esos órganos de control ejercen sus funciones constitucionales. En consecuencia, es contrario a la Carta Política una interpretación que lleve a considerar que las asambleas pueden valerse de su facultad de control y vigilancia para prevenir que los contralores realicen el trabajo que la Constitución y la Ley prevén respecto de la vigilancia y control fiscal de las corporaciones territoriales.

Finalmente, la Sala Plena destacó el deber constitucional aplicable a las contralorías de colaborar con las demás ramas del poder público, incluyendo las asambleas departamentales. Ello enriquece el control político que las asambleas realizan sobre las secretarías, entidades o dependencias que sí pertenecen a la administración del ente territorial. Sin embargo, el hecho de que esos órganos de control tengan tal deber no quiere decir que sus titulares puedan ser sujetos del mismo control al que se ven abocados los funcionarios que sí hacen parte de la rama ejecutiva territorial.

#### **4. Salvamentos y aclaraciones de voto**

Los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclararon su voto. Reservaron la posibilidad de aclarar el voto las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA** y el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez** aclaró su voto respecto de la decisión de declarar exequible la expresión que permite a las Asambleas Departamentales citar a control político a los contralores departamentales, contenida en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, así lo haya sido en el entendido de que tales corporaciones, al ejercer control, no puedan obstaculizar el ejercicio de las funciones de control fiscal.

En primer lugar, señaló que no es cierto, como lo indicó la Sala Plena, que la Constitución Política prevea que las Contralorías estén sujetas a control público por parte de las Corporaciones Públicas de elección popular, como no lo están los demás órganos de control, los órganos que integran la Rama Judicial, los órganos que integran la Organización Electoral o los demás órganos autónomos que forman parte de la Estructura del Estado con o sin personería jurídica.

De conformidad con lo previsto en el artículo 272 de la Constitución, las contralorías departamentales son órganos de control fiscal, dotados de autonomía administrativa y presupuestal y, por lo tanto, independientes respecto de las asambleas departamentales y de los órganos que integran la administración ejecutiva departamental, por la potísima y elemental razón que tales contralorías son las que ejercen control fiscal sobre la gestión fiscal de las asambleas y sobre el resto de la administración departamental e inclusive sobre las administraciones municipales cuando estas no tengan contralorías municipales. Y ello es así porque no es posible que el control fiscal que se ejerce sobre los gestores fiscales y por lo tanto responsables por la correcta administración del tesoro público, sea enervado mediante el ejercicio del control político que tiene por finalidad deducir responsabilidad política únicamente a los voceros políticos de la administración ejecutiva. No es posible admitir que luego de un proceso de auditoría en el cual se obtengan hallazgos fiscales, penales, disciplinarios y administrativos o luego de iniciado un proceso de responsabilidad fiscal por el presunto detrimento del patrimonio público, la asamblea departamental cite a debate de control político al contralor para mediante él enervar, impedir u obstaculizar sus funciones de control fiscal. Ello además de ilegítimo es inconstitucional.

Lo propio sucede en la administración nacional en la cual el Congreso de la República solo tiene competencia constitucional para ejercer control político respecto de determinados agentes del gobierno, razón por la cual el constituyente no le atribuyó competencias de control político respecto del contralor general de la República, el auditor general de la República, el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, el fiscal general de la Nación, los magistrados y jueces, el registrador y otros servidores públicos, por lo que respecto de ellos no proceden las citaciones, la moción de censura ni la moción de observaciones que son instrumentos propios del control político, precisamente para evitar que éste enerve, obstaculice e impida el ejercicio autónomo de las funciones de control fiscal, de control disciplinario o de control judicial.

Y no se trata de que los órganos de control fiscal o los demás órganos del Estado no estén sujetos a los demás controles que la Constitución establece, entre ellos, el control judicial sea el constitucional, el contencioso administrativo o el penal; el control público; el control fiscal; el control social y el control ciudadano, puesto que es una verdad de puño que todo órgano de naturaleza pública e inclusive una entidad privada que cumpla funciones públicas o preste servicios públicos está sujeto al control estatal, pero en las modalidades que expresamente

determina la Constitución y desarrolle la ley. De manera que las contralorías departamentales sí son susceptibles de control mediante el ejercicio de atribuciones que son consistentes con la autonomía que debe caracterizar el control fiscal, pero en ningún caso de control político.

En esta ocasión, la Corte dejó de tener en cuenta la diferencia sustancial que existe entre el control político y el control público, así como la naturaleza de la facultad de las corporaciones públicas de elección popular de solicitar informes a determinados funcionarios públicos.

Es cierto que el artículo 300.11 superior dispone que excepcionalmente las asambleas departamentales pueden solicitar informes al contralor general del departamento sobre el ejercicio de sus funciones. También es cierto que esta Corte, en la Sentencia C-1258 de 2001, señaló que la solicitud de informes por parte de las asambleas a los contralores departamentales constituye una expresión constitucional válida de la descentralización prevista por el constituyente respecto de la estructura del Estado. Empero, de ello no se sigue que tal solicitud de informes tenga la naturaleza o el alcance de una función de control político, como sí la tiene respecto de los secretarios de gabinete, los jefes de departamentos administrativos y los directores de los institutos descentralizados del orden departamental.

La Corte ha fundado su decisión en lo señalado por esta misma Corporación en la Sentencia C-405 de 1998, pero en ella se analizó una competencia de control distinta, por una parte y, por la otra, en todo caso, el parámetro de control varió a partir del Acto Legislativo No. 1 de 2003 y luego con los Actos Legislativos No. 1 2007 y 4 de 2019, motivo por el cual dicha sentencia ya no tiene el alcance de presente judicial. Es solo un antecedente, por lo demás obsoleto.

La citación a los contralores para ejercer respecto de ellos control político a que se refiere el artículo demandado no constituye entonces un fin jurídico, legítimo ni adecuado para que una corporación popular conozca la manera como las contralorías departamentales ejercen sus funciones, sin perjuicio que dichos órganos de control puedan, cuando se les solicite, aportar insumos esenciales para el ejercicio del control político que las asambleas llevan a cabo sobre los funcionarios que pertenecen a la administración ejecutiva departamental.

Es cierto que el artículo 300.12 de la Constitución Política establece que el Congreso de la República cuenta con habilitación legislativa constitucional para atribuir funciones a las asambleas departamentales,

motivo por el cual la Sala Plena precisó que el legislador goza de un amplio margen de configuración legislativa en relación con este tema. Empero, dicho margen no es ilimitado y mucho menos puede ser arbitrario. Por esa vía, no puede el legislador atribuirle a las asambleas funciones que la Constitución prohíbe o no permite, razón por la cual no puede atribuirle ejercer funciones de control político sobre los órganos de control que la Constitución no contempló por ser ellas incompatibles con las funciones de control fiscal que las contralorías ejercen inclusive respecto de las propias asambleas departamentales.

La Corte advirtió la necesidad de condicionar la exequibilidad del aparte acusado de manera que el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 no se pueda interpretar como que las asambleas pueden ejercer control irrestricto sobre el contralor departamental, precisamente porque tal interpretación transgrede los principios previstos en los artículos 113 y 272 de la Constitución, sobre la autonomía e independencia de tales órganos de control. Por ello, la Corporación identificó la necesidad de condicionar la exequibilidad de la disposición legal cuando esta pueda interpretarse de una manera que es contraria a la Carta Política, por lo que debe excluirse esa posible lectura. Por tal razón, la Sala Plena concluyó que el aparte demandado es exequible, pero bajo el entendido de que las asambleas departamentales, al ejercer control no podrán obstaculizar el ejercicio de las funciones de control y vigilancia fiscal que les son propias a esos entes de control. Es un condicionamiento obvio y por eso es posible acompañarlo, pero de ello no se sigue que corresponda a un control político que la Constitución Política no contempla.

También la Sala Plena resaltó que las contralorías departamentales ejercen vigilancia y control fiscal sobre las asambleas de esos entes territoriales y que en esa medida, las asambleas no pueden, mediante el ejercicio de control político, impedir o poner en riesgo la objetividad con que esos órganos de control ejercen sus funciones constitucionales, lo cual también es obvio y por lo mismo es preciso acompañar tal razonamiento, pero por esa misma razón, es que en sentido estricto, no cabe ejercer control político sobre tales órganos de control fiscal, sin perjuicio del deber de colaboración que las contralorías tienen para con los demás órganos del Estado, entre ellos las asambleas departamentales, según lo previsto en el artículo 113 de la Constitución, lo cual ciertamente enriquece el ejercicio del control político que las asambleas realizan sobre los secretarios de gabinete los directores de departamentos administrativos que pertenecen a la administración ejecutiva del ente territorial, pero respetando que tienen funciones separadas.

Así entonces, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, el reconocimiento de algún grado de control político de las asambleas departamentales sobre las contralorías territoriales contraría precisamente la naturaleza de órgano autónomo que la misma ponencia adjudica a las últimas. Tal como lo prevé el artículo 114 de la Constitución Política, y lo reconoció la Corte en la Sentencia C-198 de 1994, el control político se ejerce sobre el gobierno y la administración, lo cual implica necesariamente que de este se excluyen los órganos que no hacen parte de ésta, entre ellos, las contralorías departamentales como órganos autónomos.

Por último, aunque el condicionamiento introducido por efecto de esta sentencia extrae del ordenamiento una interpretación de la disposición acusada que pondría en riesgo la autonomía de las contralorías territoriales, en opinión del magistrado Ibáñez Najar resulta contradictorio, precisamente para el esquema de pesos y contrapesos que una entidad vigilada por el contralor departamental como es la Asamblea pueda cuestionar sus decisiones o indagar por los detalles del ejercicio de sus funciones de control fiscal en ejercicio de un control político que la Constitución no contempla. Precisamente el modelo descrito prevé que las autoridades públicas se controlan entre sí en un esquema que garantiza la imparcialidad del controlador respecto del controlado, y elimina cualquier incentivo para que las decisiones de uno influyeran las del otro.

En suma, el magistrado Ibáñez Najar compartió la fórmula adoptada por la mayoría en tanto elimina en términos prácticos el riesgo para la autonomía de las contralorías departamentales que se derivaba de la disposición acusada, pero siempre que se entienda que no se trata del ejercicio de un control político sobre las contralorías y en tanto, por ello, la Corte excluyó esa modalidad de control de la parte resolutiva aprobada. En tal virtud, a su juicio, el precedente constitucional debe precisar que no hay lugar al ejercicio de ningún tipo de control político sobre la Contraloría General de la República ni sobre las contralorías departamentales por cuanto: *i)* esto contradice la naturaleza que la Constitución reconoce a estas entidades como órganos autónomos; *ii)* la Constitución separa las facultades concedidas a las Asambleas en los numerales 11, 13 y 14 del artículo 300 de la Constitución Política, y distingue qué funcionarios son objeto de control político; y, *iii)* de la garantía de independencia de las contralorías depende el correcto control del uso de los recursos públicos que constituyen el insumo esencial para el logro de los fines del Estado de acuerdo con la Constitución Política.

Por su parte, el magistrado **Antonio José Lizarazo** también aclaró su voto con el objeto de precisar su posición en relación con el control político a cargo de las corporaciones públicas de elección popular y el concepto de administración sobre la cual recae dicho control.

Señaló que el control político es de la esencia de la democracia y que, conforme al diseño constitucional del modelo democrático, dicho control puede ser ejercido directamente por los ciudadanos -en los términos del artículo 40 de la Constitución-, o por medio de sus representantes en los cuerpos colegiados de representación democrática -en los términos de los artículos 114, 299 y 312 de la Constitución-.

El control político que la Constitución atribuye al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, puede ser ejercido, a su vez, sobre la administración nacional, departamental y municipal, respectivamente, es decir sobre los órganos y servidores a cargo de las funciones administrativas del respectivo nivel de la administración en un sentido amplio y no únicamente, como lo entienden algunos, respecto de órganos y servidores de la rama ejecutiva del respectivo nivel administrativo.

Agrego, finalmente, que las prevenciones sobre el abuso en el ejercicio del control político carecen de fundamento si se tiene en cuenta que los integrantes de los órganos de representación responden por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución.



**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia