

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 44

Noviembre 13 de 2013

LA CORTE CONSTITUCIONAL REAFIRMÓ LA APLICACIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL Y PRINCIPIO AXIAL DE LA CONSTITUCIÓN, QUE GARANTIZA EL ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO EN RAZÓN DEL MÉRITO

I. EXPEDIENTE D-9582 - SENTENCIA C-824/13 (Noviembre 13)
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 1474 DE 2011
(Julio 12)

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

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

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

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

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

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

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

Para la vigilancia de los recursos públicos de la Nación administrados en forma desconcentrada en el nivel territorial o transferidos a las entidades territoriales y sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerza control prevalente o concurrente, organícense en cada departamento gerencias departamentales colegiadas,

conformadas por un gerente departamental y no menos de dos contralores provinciales. Con la misma estructura, organícese para el Distrito Capital una gerencia distrital colegiada.

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

Las gerencias departamentales y Distrital colegiadas, serán competentes para:

- a) Elaborar el componente territorial del plan general de auditoría de acuerdo con los lineamientos fijados por el Contralor General de la República y en coordinación con la Contralorías delegadas;
- b) Configurar y trasladar los hallazgos fiscales;
- c) Resolver las controversias derivadas del ejercicio del proceso auditor;
- d) Determinar la procedencia de la iniciación de los procesos de responsabilidad fiscal y del decreto de medidas cautelares;
- e) Las demás que establezca el Contralor General de la República por resolución orgánica.

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

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

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*de libre nombramiento y remoción*" contenida en el inciso sexto del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, la Corte debía establecer si la creación por el legislador dentro de la planta global de la Contraloría General de la República, de dos cargos de director grado 03, cinco cargos de profesional universitario grado 02 y tres cargos asistenciales grado 04, con el carácter de cargos de *libre nombramiento y remoción*, desconoció los preceptos constitucionales que consagran el régimen de carrera administrativa como sistema preferente e igualitario de acceso a los cargos públicos.

La Corte comenzó por recordar que la Constitución Política en su artículo 125 estableció como regla general para la vinculación de los servidores públicos a los empleos en los órganos y entidades del Estado el sistema de carrera, cuya finalidad es la de preservar la eficiencia y eficacia de la función pública, así como garantizar a los trabajadores del Estado la estabilidad en sus cargos y la posibilidad de promoción y ascenso, previo el lleno de las condiciones y requisitos que para el efecto exija la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

Al mismo tiempo, el propio constituyente dispuso, en el citado artículo 125, que pueden presentarse excepciones a la regla general de la carrera, en cuatro supuestos: a) los empleos de elección popular; b) los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales; y d) los demás que determine la ley. Reiteró que la competencia para definir los cargos de esta categoría no supone una facultad absoluta que pueda terminar desvirtuando la regla general de la carrera administrativa, hasta el punto de convertirla en la excepción. La jurisprudencia constitucional ha establecido que son dos condiciones alternativas las que habilitan a clasificar por excepción, un determinado cargo como de libre nombramiento y remoción: (i) que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; o (ii) que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público. En cada caso en particular, el cargo público ha de ser exceptuado de la carrera administrativa en forma específica y concreta por el legislador; no han sido admitidas por la Corte disposiciones generales aplicables en abstracto a varios cargos públicos, sino que ha exigido que tales

excepciones a la carrera administrativa sean específicas, concretas y unívocas. (sentencia C-195/94).

En el caso concreto, a partir del análisis de las funciones específicas que les corresponden, la Corporación encontró que ninguna de las categorías de cargos creados en la norma acusada para las Unidades de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, Apoyo Técnico al Congreso y de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, correspondiente a director grado 03, profesional universitario grado 02 y asistenciales grado 04, encuadran en las condiciones señaladas por la jurisprudencia. Para la Corte, las funciones que corresponden a estos cargos no justifican la excepción a la regla general de la carrera administrativa, toda vez que se encargan fundamentalmente de labores de ejecución, apoyo y asistencia profesional y técnica en cada uno de los campos asignados a dichas Unidades. Ninguno de esos servidores públicos tiene facultad para formular o adoptar políticas institucionales o imponer directrices misionales o la orientación de la entidad en tales materias o que exijan un nivel cualificado de confianza. Su tarea en relación con esas políticas se ubica en el ámbito técnico y de ejecución de las mismas. Específicamente, en relación con el cargo de director 03, advirtió que ya la Corte ha determinado en las sentencias C-514/94, C-405/95 y C-284/11, que la clasificación del cargo de "director" en la Contraloría General de la República entre otros cargos de libre nombramiento y remoción, infringe el artículo 125 de la Constitución, como quiera que, no obstante su denominación, no lleva consigo en esa entidad el ejercicio de funciones de dirección, de conducción u orientación institucional, que justifiquen su exclusión del régimen de carrera, toda vez que se desempeñan en el nivel propio de ejecución. En el caso de los cargos de profesional universitario grado 02 y asistenciales grado 04 es aún más claro, puesto que no tienen responsabilidades de dirección y manejo, o de creación de políticas, sino que se ubican el nivel meramente ejecutor, en el caso del profesional universitario y los asistenciales cumplen actividades de orden operativo y/o administrativo, complementarias de los niveles superiores.

A lo anterior se agrega, la independencia y autonomía de que debe gozar la Contraloría General como órgano de control, sustraída del quehacer político y de la injerencia en la conformación de su planta de personal, la cual debe basarse en una estricta aplicación de la meritocracia, más aún, tratándose de cargos de las unidades especiales creadas para fortalecer institucionalmente a la Contraloría, en acciones contra la corrupción.

Por las anteriores razones, el Tribunal procedió a declarar inexecutable la expresión "*de libre nombramiento y remoción*", que hacía parte del inciso sexto del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Mauricio González Cuervo**, **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** y **Alberto Rojas Ríos** se apartaron parcialmente de la anterior decisión de inconstitucionalidad.

Para el Magistrado **Mauricio González Cuervo** las razones de su apartamiento de la decisión mayoritaria son las siguientes: (i) la definición hecha por el Legislador de los cargos de Director Grado 03 de las unidades especiales de la Contraloría General, creadas en la Ley 1474 de 2011, satisfacen los requerimientos de razonabilidad exigidos al órgano legislativo para calificarlos como de libre nombramiento y remoción, esto es, corresponden a funciones de dirección y, particularmente, a criterios de confianza calificada (ii); la decisión legislativa de sustraer estos empleos del régimen de carrera, en el marco de la lucha contra la corrupción, es completamente excepcional y en modo alguno desconoce la regla del mérito para el acceso a la función pública; (iii) la decisión mayoritaria conduce a un *vaciamiento* de la potestad legislativa para exceptuar del régimen de carrera determinados empleos, atendiendo criterios de razonabilidad, tal y como lo autoriza expresamente el artículo 125 de la Constitución.

En el mismo sentido, los magistrados **Guerrero Pérez**, **Pretelt Chaljub** y **Rojas Ríos** consideraron que de acuerdo con los lineamientos trazados en la jurisprudencia de la Corporación, la clasificación en la categoría de libre nombramiento y remoción del cargo de

Director 03 en las Unidades especiales creadas en la Contraloría General para fortalecer las acciones en contra de la corrupción, como de libre nombramiento y remoción no contradecía precepto alguno de la Constitución. Observaron que este cargo se ubica en el nivel directivo de la Contraloría que según el Decreto 269 de 2000, comprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes programas y proyectos, los cuales se han excluido expresamente en el Decreto 268 de 2000 del régimen de carrera. Por tanto, a su juicio, si bien la calificación de los cargos de Profesional Universitario 02 y Asistenciales 04 como de libre nombramiento y remoción no cumplía con las condiciones que justifican la exclusión de determinados cargos de la regla de la carrera administrativa, en el caso del Director 03 sí se cumplían tales condiciones y por lo mismo, se ajustaba a la normatividad constitucional.

LA CORTE REITERÓ QUE SOLO EN CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES, EL CONTROL ABSTRACTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PUEDE RECAER SOBRE LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL DE UNA NORMA LEGAL, SIEMPRE Y CUANDO ENTRAÑE UN VERDADERO PROBLEMA CONSTITUCIONAL Y SE CUMPLA CON LA CARGA DE ARGUMENTACIÓN EXIGIDA PARA QUE PROCEDA UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

II. EXPEDIENTE D-9537 - SENTENCIA C-825/13 (Noviembre 13)
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 100 DE 1993
(Diciembre 23)

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. ~~Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciera falta fuese igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente Ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos. (aparte señalado declarado inexecutable mediante la sentencia C-168/95).~~

[...]

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del aparte demandado perteneciente al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte encontró que el demandante no cuestiona la constitucionalidad del contenido normativo de la disposición acusada, sino la interpretación que el Consejo de Estado ha dado del concepto de *monto*, como parte del ingreso base de liquidación de la pensión del régimen de transición previsto en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En forma expresa, el demandante señala que esa expresión por sí sola, no deviene inconstitucional, sino que a raíz de la interpretación dada por el Consejo de Estado, vulnera el derecho a la

igualdad de los beneficiarios del régimen de transición que no están sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa. La pretensión de la demanda se dirige entonces, a que la Corte Constitucional interprete dicha expresión en un determinado sentido, declarando una exequibilidad condicionada que excluya la interpretación señalada por el Consejo de Estado, la cual considera violatoria de los artículos 13 y 48 de la Constitución.

Al respecto, la Corporación reiteró que en principio, no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley, pues es claro que en estos casos no se trata de cuestionar el contenido literal de la norma impugnada, sino el sentido o alcance que a ésta le haya fijado la autoridad judicial competente. Solo, en circunstancias excepcionales, el control abstracto de inconstitucionalidad puede recaer sobre la interpretación judicial de una norma legal, siempre y cuando dicha interpretación entrañe un verdadero problema constitucional.

De otro lado, la Corporación advirtió que si bien es cierto que se han proferido varias sentencias en relación con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no existe cosa juzgada respecto de la norma acusada, en razón del cambio de parámetro de constitucionalidad introducido por la reforma al artículo 48 de la Constitución realizada mediante el Acto Legislativo 1 de 2005. No obstante, constató que no era viable un pronunciamiento de fondo, por cuanto la demanda no cumplía con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para admitir la procedencia excepcional de la acción de inconstitucionalidad en contra de una interpretación judicial. La jurisprudencia ha señalado que no cualquier interpretación judicial puede ser objeto de acción de inconstitucionalidad y que la sola objeción o reparo que un particular manifieste en contra de una providencia judicial no es causal automática de procedencia de la acción de inconstitucionalidad. En este sentido, la posibilidad de examinar interpretaciones jurisdiccionales no puede erigirse en excusa para suplantar las jurisdicciones ordinarias, de modo que la acción pública de inconstitucionalidad solo procede frente a interpretaciones consistentes, que demuestren una posición consolidada de la jurisdicción competente, relevantes desde el punto de vista constitucional en la determinación del alcance de una norma.

Así mismo, la Corte recordó que las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra interpretaciones judiciales están sujetas a una carga de argumentación más intensa que la que corresponde a las demandas de inexequibilidad contra normas jurídicas, toda vez que el ejercicio inusual de la acción pública en estos eventos exige que el demandante profundice en la explicación de cómo respecto de alguna o algunas disposiciones legales ha terminado por configurarse una interpretación jurisprudencial *-derecho viviente-* que contradice los postulados de la Constitución Política, carga que no se cumple de manera cierta y suficiente en el presente caso, lo que le impidió entrar a emitir un fallo de fondo.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Mauricio González Cuervo**, **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** se apartaron de la decisión inhibitoria anterior, toda vez que en su concepto, se cumplían los requisitos señalados por la jurisprudencia para que fuera posible el estudio de un cargo de inconstitucionalidad formulado contra una interpretación judicial sostenida.

El magistrado **González Cuervo** discrepó de la decisión mayoritaria, que declaró la ineptitud de la demanda, basado en las siguientes razones: **(i)** la demanda contenía los requisitos mínimos de aptitud, para un pronunciamiento de fondo: señaló la norma demandada, las normas constitucionales que considera vulneradas y la razón de la inconstitucionalidad de la misma, con apoyo en la interpretación jurisprudencial del consejo de Estado. Argüir que el actor no demandó una norma jurídica sino una interpretación jurisprudencial, sería desconocer que el demandante impugnó la expresión "*y el monto de la pensión de vejez*", y con ello, la interpretación que el Consejo de Estado ha hecho de ella en sus providencias. **(ii)** Exigir al demandante la obligación de reconstruir toda la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, como derecho viviente, relativa a la interpretación del concepto de monto pensional del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, so pena de inadmisión de la demanda aquí decretada, significa arrojar sobre él una carga procesal extremadamente exigente y desproporcionada, impropia del ejercicio ciudadano de una acción pública como la de inconstitucionalidad. **(iii)**

Además de carga desproporcionada sobre el actor de una acción pública, la anterior exigencia resultaba innecesaria: la Corte Constitucional, en sentencia C-258/13, ya había aceptado como 'derecho viviente' la interpretación del Consejo de Estado según la cual el "monto" de la pensión de vejez corresponde al *quantum* de la pensión e incluye el ingreso base de liquidación (IBL), para decidir, con respecto al régimen especial de los congresistas, que por "monto" ha de entenderse la tasa o tarifa (%) y no el IBL del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100/93.

(iv) La decisión mayoritaria, al inhibirse de un fallo de fondo, mantiene una situación francamente desigual: mientras el IBL de los congresistas corresponde al promedio de lo devengado en los últimos 10 años -C 258/13-, el mismo IBL para otros servidores públicos en régimen de transición -bajo sistema de prima media- será el ingreso promedio de lo devengado en el último año. (v) Con ello se preserva una inequidad removida para las pensiones de los congresistas en la sentencia aludida, pero mantenida para las pensiones de altos dignatarios de la rama judicial, como de restantes funcionarios de otras ramas del poder. (vi) A juicio del magistrado **González Cuervo**, la Corte Constitucional está llamada a remover prerrogativas pensionales injustificadas, preséntense donde se presenten, que profundizan la inequidad y dificultan alcanzar la meta de universalidad en el régimen de pensiones de los colombianos.

Estos razonamientos fueron compartidos por los magistrados **Guerrero Pérez** y **Pretelt Chaljub**, para quienes el demandante había cumplido en el presente caso con la carga de argumentación que le permitía a la Corte entrar a proferir una decisión de fondo sobre la conformidad de la interpretación del Consejo de Estado con los artículos 13 y 48 de la Carta Política.

LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL DE CALIDAD EN LAS ENTIDADES ESTATALES TIENE FUNDAMENTO EN LOS PRINCIPIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 209 DE LA CONSTITUCIÓN QUE ORIENTAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RESULTA ACORDE CON LAS FINALIDADES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

III. EXPEDIENTE D-9623 - SENTENCIA C-826/13 (Noviembre 13)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

LEY 872 DE 2003
(Diciembre 30)

Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios

ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD. Créase el Sistema de Gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente.

ARTÍCULO 2o. ENTIDADES Y AGENTES OBLIGADOS. El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarios del Estado.

PARÁGRAFO 1o. La máxima autoridad de cada entidad pública tendrá la responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el Sistema de Gestión de la Calidad que se establezca de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

PARÁGRAFO 2o. Las Asambleas y Concejos podrán disponer la obligatoriedad del desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades de la administración central y descentralizadas de los departamentos y municipios.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las entidades obligadas a aplicar el Sistema de Gestión de la Calidad, contarán con un término máximo de cuatro (4) años a partir de la expedición de la reglamentación contemplada en el artículo 6 de la presente ley para llevar a cabo su desarrollo.

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA. El Sistema se desarrollará de manera integral, intrínseca, confiable, económica, técnica y particular en cada organización, y será de obligatorio cumplimiento por parte de todos los funcionarios de la respectiva entidad y así garantizar en cada una de sus actuaciones la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

PARÁGRAFO. Este Sistema es complementario a los sistemas de control interno y de desarrollo administrativo establecidos por la Ley 489 de 1998.

El Sistema podrá integrarse al Sistema de Control Interno en cada uno de sus componentes definidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, de acuerdo con las políticas adoptadas por el Presidente de la República.

ARTÍCULO 4o. REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, las entidades deben como mínimo:

- a) Identificar cuáles son sus usuarios, destinatarios o beneficiarios de los servicios que presta o de las funciones que cumple; los proveedores de insumos para su funcionamiento; y determinar claramente su estructura interna, sus empleados y principales funciones;
- b) Obtener información de los usuarios, destinatarios o beneficiarios acerca de las necesidades y expectativas relacionadas con la prestación de los servicios o cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad, y la calidad de los mismos;
- c) Identificar y priorizar aquellos procesos estratégicos y críticos de la entidad que resulten determinantes de la calidad en la función que les ha sido asignada, su secuencia e interacción, con base en criterios técnicos previamente definidos por el Sistema explícitamente en cada entidad;
- d) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar que estos procesos sean eficaces tanto en su operación como en su control;
- e) Identificar y diseñar, con la participación de los servidores públicos que intervienen en cada uno de los procesos y actividades, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y expectativas de calidad de los usuarios o destinatarios, en las materias y funciones que le competen a cada entidad;
- f) Documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados en los literales anteriores, incluyendo todos los puntos de control. Solo se debe documentar aquello que contribuya a garantizar la calidad del servicio;
- g) Ejecutar los procesos propios de cada entidad de acuerdo con los procedimientos documentados;
- h) Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos;
- i) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

PARÁGRAFO 1o. Este sistema tendrá como base fundamental el diseño de indicadores que permitan, como mínimo, medir variables de eficiencia, de resultado y de impacto que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control, los cuales estarán a disposición de los usuarios o destinatarios y serán publicados de manera permanente en las páginas electrónicas de cada una de las entidades cuando cuenten con ellas.

PARÁGRAFO 2o. Cuando una entidad contrate externamente alguno de los procesos involucrados en el Sistema de Gestión de Calidad, deberá asegurar la existencia de control de calidad sobre tales procesos.

ARTÍCULO 5o. FUNCIONALIDAD. El sistema debe permitir:

- a) Detectar y corregir oportunamente y en su totalidad las desviaciones de los procesos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de sus requisitos y el nivel de satisfacción de los usuarios, destinatarios o beneficiarios;
- b) Controlar los procesos para disminuir la duplicidad de funciones, las peticiones por incumplimiento, las quejas, reclamos, denuncias y demandas;
- c) Registrar de forma ordenada y precisa las estadísticas de las desviaciones detectadas y de las acciones correctivas adoptadas;
- d) Facilitar control político y ciudadano a la calidad de la gestión de las entidades, garantizando el fácil acceso a la información relativa a los resultados del sistema;
- e) Ajustar los procedimientos, metodologías y requisitos a los exigidos por normas técnicas internacionales sobre gestión de la calidad.

ARTÍCULO 6o. NORMALIZACIÓN DE CALIDAD EN LA GESTIÓN. En la reglamentación del sistema de gestión de la calidad el Gobierno Nacional expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, una norma técnica de calidad en la gestión pública en la que podrá tener en cuenta las normas técnicas internacionales existentes sobre la materia.

La norma técnica expedida por el Gobierno deberá contener como mínimo disposiciones relativas a:

1. Los requisitos que debe contener la documentación necesaria para el funcionamiento del sistema de gestión de calidad, la cual incluye la definición de la política y objetivos de calidad, manuales de procedimientos y calidad necesarios para la eficaz planificación, operación y control de procesos, y los requisitos de información que maneje la entidad.
2. Los mínimos factores de calidad que deben cumplir las entidades en sus procesos de planeación y diseño.
3. Los controles de calidad mínimos que deben cumplirse en la gestión de Recursos Humanos y de infraestructura.
4. Los controles o principios de calidad mínimos que deben cumplirse en el desarrollo de la función o la prestación del servicio y en los procesos de comunicación y atención a usuarios destinatarios.
5. Las variables mínimas de calidad que deben medirse a través de los indicadores que establezca cada entidad, en cumplimiento del parágrafo 1o del artículo 4 de esta ley.
6. Los requisitos mínimos que debe cumplir toda entidad en sus procesos de seguimiento y medición de la calidad del servicio y de sus resultados.
7. Los objetivos y principios de las acciones de mejoramiento continuo y las acciones preventivas y correctivas que establezcan cada entidad.

En ningún caso el decreto que expida la norma técnica podrá alterar ni desarrollar temas relativos a la estructura y funciones de la administración, al régimen de prestación de servicios públicos, al estatuto general de contratación de la administración pública, ni aspectos que pertenezcan a la competencia legislativa general del Congreso. Cada entidad definirá internamente las dependencias y funcionarios que de acuerdo con sus competencias deban desarrollar el Sistema de Gestión de la Calidad, sin que ello implique alteración de su estructura o tamaño.

ARTÍCULO 7o. CERTIFICACIÓN DE CALIDAD. Una vez implementado el sistema y cuando la entidad considere pertinente podrá certificar su Sistema de Gestión de la Calidad con base en las normas internacionales de calidad.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional diseñará los estímulos y reconocimientos de carácter público a las entidades que hayan implementado su sistema de gestión de calidad y publicará periódicamente el listado de entidades que hayan cumplido con lo establecido en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011>

ARTÍCULO 8o. APOYO ESTATAL. Durante el desarrollo del sistema de gestión de calidad y su posterior certificación, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Departamento Administrativo de la Función Pública y demás instituciones de orden distrital y nacional que dentro de su ordenamiento jurídico deban garantizar la eficiencia y el buen desarrollo de la función pública brindarán el apoyo a que hubiere lugar prestando el debido acompañamiento a las entidades que así lo soliciten.

ARTÍCULO 9o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º y 2º de la Ley 872 de 2003, por los cargos analizados en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

De manera previa, la Corte precisó que si bien el actor pretende demandar la totalidad de la Ley 872 de 2003, en realidad dirige los cargos y argumentos esbozados exclusivamente en contra de los artículos 1º y 2º de esta ley, razón por la cual el examen de constitucionalidad se contrajo a estas dos normas. El problema jurídico que le correspondía resolver al Tribunal en esta oportunidad consistió en determinar si la creación del Sistema de Gestión de Calidad no tiene fundamento constitucional y suplanta, yuxtapone o contradice el control interno y el control fiscal previstos en los artículos 267, 268 y 272 de la Carta Política, como también si desconoce el inciso segundo del artículo 209 superior.

Después de analizar los principios constitucionales que orientan la administración y la gestión pública y las diferencias entre el control interno, el control disciplinario, el control fiscal y el sistema de gestión de calidad creado mediante la Ley 872 de 2003, la Corte concluyó que no se evidenciaba ninguna vulneración de las normas invocadas en la demanda. Por el contrario, el Sistema de Gestión de Calidad tiene fundamento en el artículo 209 de la Constitución, que consagra los principios orientadores de la administración pública, tales como los principios de igualdad, eficacia, celeridad, imparcialidad y moralidad. Adicionalmente, esta herramienta encuentra sustento en los artículos 2º, 78, 67, inciso quinto, 256.4, 254, 267, 268.2, 277, 343 y 365 de la Carta, ya que la calidad de los servicios a cargo de la organización estatal y la satisfacción de los usuarios tiene que ver directamente con las finalidades del Estado Social de Derecho y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, a través de herramientas de gestión de calidad creadas y diseñadas por el legislador, acorde con el control de gestión y resultados introducido por el constituyente. De esta forma, la prestación eficiente de los servicios a cargo del Estado y el rendimiento fiscal no escapan al control del ordenamiento jurídico en aras de lograr el bienestar del usuario y de la comunidad en general, así como garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos. La Corte advirtió que existe una íntima relación o complementariedad entre el sistema de gestión de calidad y el control interno y entre estos y el control fiscal, manteniendo sin embargo cada uno su naturaleza y finalidades constitucionales y legales.

A juicio de la Corporación, el legislador tenía una plena y amplia potestad de configuración en virtud de la cláusula general de competencia estatuida en el artículo 150 de la Constitución, para desarrollar y regular los postulados constitucionales que se refieren a los valores y principios que informan la administración pública (art. 209 C.Po.), con el fin de mejorar la calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios de la administración pública, generando una herramienta de gestión de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades obligadas. El objetivo es adoptar el Sistema Internacional de Calidad ISO 9000 en las entidades estatales para el mejoramiento de las condiciones de eficiencia, eficacia y efectividad en temas de calidad que se le ofrecen a los usuarios, lo cual se encuentra en armonía con las exigencias a nivel internacional en la materia, con el fin de alcanzar una mejor competitividad de las entidades estatales, objetivo que además constituye un propósito de la región que dio lugar a la suscripción de la "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública" adoptada en la XVIII Cumbre Iberoamericana en el Salvador en octubre de 2008. Por consiguiente, los artículos 1º y 2º de la Ley 872 de 2003, fueron declarados exequibles, frente a los cargos formulados y analizados en la presente sentencia.

LOS DERECHOS POLÍTICOS NO SON ABSOLUTOS. LA CORTE REITERÓ QUE LA LEGITIMIDAD PARA HACER USO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTÁ RESTRINGIDA A QUIENES EJERCEN DERECHOS POLÍTICOS. POR ELLO, LAS PERSONAS SANCIONADAS CON INTERDICCIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS POLÍTICOS Y FUNCIONES PÚBLICAS EN VIRTUD DE CONDENA PENAL, TIENEN SUSPENDIDA TEMPORALMENTE LA POSIBILIDAD DE INSTAURAR LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR UNO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN

III. EXPEDIENTE D-9621 AC - SENTENCIA C-827/13 (Noviembre 13)
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 1592 DE 2012
(Diciembre 3)

Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 19. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 18A del siguiente tenor:

Artículo 18A. Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso. El postulado que se haya desmovilizado estando en libertad podrá solicitar ante el magistrado con funciones de control de garantías una audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, sujeta al cumplimiento de lo establecido en el presente artículo y a las demás condiciones que establezca la autoridad judicial competente para garantizar su comparecencia al proceso del que trata la presente ley. El magistrado con funciones de control de garantías podrá conceder la sustitución de la medida de aseguramiento en un término no mayor a veinte (20) días contados a partir de la respectiva solicitud, cuando el postulado haya cumplido con los siguientes requisitos:

1. **Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario;**
2. Haber participado en las actividades de resocialización disponibles, si estas fueren ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y haber obtenido certificado de buena conducta;
3. Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz;
4. Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
5. No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.

Para verificar los anteriores requisitos el magistrado tendrá en cuenta la información aportada por el postulado y provista por las autoridades competentes.

Una vez concedida, la sustitución de la medida de aseguramiento podrá ser revocada por el magistrado con funciones de control de garantías a solicitud de la Fiscalía General de la Nación o de las víctimas o de sus representantes, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el postulado deje de participar en las diligencias judiciales de su proceso de justicia y paz, o se compruebe que no ha contribuido al esclarecimiento de la verdad;
2. Que el postulado incumpla las condiciones fijadas por la autoridad judicial competente;
3. Que el postulado no participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la presente ley.

PARÁGRAFO. En los casos en los que el postulado haya estado privado de la libertad al momento de la desmovilización del grupo al que perteneció, el término previsto como requisito en el numeral 1 del inciso primero del presente artículo será contado a partir de su postulación a los beneficios que establece la presente ley.

ARTÍCULO 35. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 66. Resocialización y reintegración de postulados en detención preventiva y de condenados a la pena alternativa. El Gobierno nacional velará por la resocialización de los postulados mientras permanezcan privados de la libertad, y por la reintegración de aquellos que sean dejados en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario diseñará y ejecutará un programa especial para la resocialización de los postulados que se encuentren privados de la libertad en establecimientos penitenciarios o carcelarios. En estos casos, la finalidad de la detención preventiva incluirá la resocialización de los desmovilizados que hayan sido postulados por el Gobierno nacional al proceso penal de que trata la presente ley y que se encuentren activos en el mismo. El programa de resocialización deberá incluir un componente de atención psicosocial que les permita a los postulados participar de manera efectiva en los procesos penales especiales de justicia y paz.

La Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en armas, diseñará e implementará en el marco de la política nacional de reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas, un proceso de reintegración particular y diferenciado para los desmovilizados postulados a la presente ley que sean dejados en libertad, el cual tendrá como objetivo la contribución de estos postulados a la reconciliación nacional. Este programa de reintegración no estará supeditado a la prohibición establecida en el artículo 50 de la Ley 418 de 1997, y deberá incluir un componente de atención psicosocial. Este programa en ningún caso podrá incluir la financiación de proyectos productivos.

El proceso de reintegración será de carácter obligatorio para los desmovilizados postulados al proceso de la presente ley.

Para el desarrollo e implementación de la política nacional de reintegración de personas y grupos alzados en armas, el fortalecimiento institucional y en general para el cumplimiento de sus funciones, la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, podrá adelantar alianzas, suscribir convenios y celebrar contratos con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, determinará y adoptará las medidas de protección para los postulados a la presente ley que queden en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento, previo estudio del nivel de riesgo y de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar su proceso de reintegración.

PARÁGRAFO. Para efectos de las disposiciones contenidas en el presente artículo, el Gobierno nacional realizará los ajustes y las apropiaciones presupuestales necesarias durante las respectivas vicencias fiscales.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la demanda formulada contra los artículos 19 (parcial) y 35 (parcial) de la Ley 1592 de 2012, por falta de legitimación de los demandantes.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional ha explicado en repetidas oportunidades que la legitimidad para hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad está restringida a quienes ejercen derechos políticos. De manera constante ha señalado, que la calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de esta acción pública, de manera que no podría emitir pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener esa condición. En realidad, tal como se advierte de los mandatos contenidos en los artículos 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de inconstitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía.

El Tribunal recordó que en Colombia, el control de constitucionalidad se ejerce -entre otros supuestos- por los ciudadanos, a través de una acción pública cuya finalidad es retirar o mantener en el ordenamiento jurídico una norma, según esta sea o no conforme con la normatividad constitucional, por medio de una decisión que tiene efectos *erga omnes*. Esta acción ciudadana, establecida por primera vez en la Ley 2ª de 1904 -para decretos leyes y posteriormente, en el Acto Legislativo 3 de 1910 -para leyes en sentido formal y material- encaminada a salvaguardar la integridad de la Carta Política, al margen de pretensiones o intereses de orden individual y subjetivo, constituye uno de los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Constitución que, con excepción de la participación de los extranjeros en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital (art. 100 C.Po.), se entienden reservados a los nacionales colombianos, siempre y cuando se encuentren en ejercicio de la ciudadanía.

En efecto, de acuerdo con las normas constitucionales, es claro que el solo hecho de ser titular de los derechos políticos no habilita al nacional colombiano para ejercerlos. Los derechos políticos no son absolutos. Según lo ha determinado la jurisprudencia, tres son las exigencias constitucionales que condicionan el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad: (i) ser persona natural de nacionalidad colombiana, (ii) ostentar la calidad de ciudadano y (iii) hallarse en ejercicio de los derechos políticos. En cuanto al primer requisito, esto es, acreditar la condición de persona natural de nacionalidad colombiana, la Corte ha explicado que "las personas jurídicas, públicas o privadas, no pueden demandar la inexecutable de una determinada norma", por cuanto "los derechos políticos son ejercidos

únicamente por personas naturales, concretamente por aquellas cuyos derechos ciudadanos se encuentran vigentes". El segundo requisito consiste en ostentar la calidad de ciudadano, adquirida por los nacionales colombianos cuando alcanzan la mayoría de edad, que mientras la ley no disponga otra cosa se da a partir de los dieciocho años (art. 98 CP). Como es sabido, la cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil es el documento que permite la identificación de las personas, el ejercicio de sus derechos civiles y la participación de los ciudadanos en la actividad política. En esa medida, al hacerse uso de la acción pública de inconstitucionalidad la calidad de ciudadano se acredita con la presentación personal de la demanda ante juez o notario público. Finalmente, el tercer requisito exige que el ciudadano se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos políticos, de manera que no haya sido privado o suspendido de los mismos. Así lo ha determinado, entre muchas otras, en la Sentencia C-536/98, donde la Corte se declaró inhibida para proferir decisión de mérito en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano, quien se encontraba suspendido del ejercicio de sus derechos políticos debido a una condena penal en su contra.

En el presente caso, la Corte constató que actualmente, los demandantes carecen de legitimidad para instaurar la acción pública de inconstitucionalidad, toda vez que el ejercicio de sus derechos políticos se encuentra suspendido en virtud de condena penal. En consecuencia, debe proceder a inhibirse de emitir un fallo de fondo, por ausencia de legitimidad de los demandantes para presentar dicha acción.

La Corporación reiteró que lo anterior no significa, que las personas condenadas a quienes se les impone la restricción temporal en el ejercicio de sus derechos políticos no puedan formular durante el respectivo lapso, las demás acciones judiciales que la Constitución y la ley les reconocen para acceder a la administración de justicia, en defensa de sus derechos.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **Mauricio González Cuervo** y **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se apartaron de la decisión mayoría de inhibición, toda vez que consideran que la interdicción de derechos políticos de una persona a la que se impone una condena de prisión, no implica que se le prive del ejercicio de acciones constitucionales en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución, como un mecanismo de acceso a la administración de justicia.

Para el magistrado **González Cuervo**, es hora de que la Corte modifique la doctrina que niega a las personas condenadas a penas de prisión, la facultad de presentar demandas de inconstitucionalidad, por lo siguiente: **(i)** Reconoce como plausible que la Corte haya venido considerando que el derecho de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad por parte de personas judicialmente condenadas, deba ser denegado, con base en el artículo 40 de la Constitución que incluye tal facultad como una modalidad de los derechos políticos, los cuales son susceptibles de interdicción como consecuencia de la condena. **(ii)** Pese a lo anterior, no debe soslayarse que la facultad de presentar demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional es un modo de ejercicio del derecho de acceso a la justicia, frente al cual la condición de condenado no puede ser razón para su desconocimiento. **(iii)** La defensa de la Constitución por los tribunales constitucionales es una actuación típicamente judicial, que se activa por medio de un instrumento jurisdiccional como lo es la acción pública, se desenvuelve a través de un proceso judicial y se define con una sentencia. **(iv)** Por lo anterior, el derecho de demandar la inconstitucionalidad de las leyes se inscribe más en la esfera del derecho de acceder a la administración de justicia que en la del ejercicio del control político, razón por la cual, tras reconocerse su naturaleza, ha de deducirse la intangibilidad de tal derecho para las personas, incluso las condenadas. **(v)** Finalmente, en la ponderación del derecho de accionar en constitucionalidad, como derecho político y como derecho de acceso a la justicia, debe prevalecer la interpretación favorable al ejercicio de los derechos humanos de las personas, no obstante estar condenadas. **(vi)** En suma, debe la Corte modificar su jurisprudencia y validarle a los ciudadanos condenados el derecho de ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, removiéndose con ello otro obstáculo consuetudinario de acceso a la justicia en Colombia.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la posibilidad de presentar eventualmente aclaraciones de voto.

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE TURISMO FIRMADO ENTRE COLOMBIA Y PORTUGAL SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS Y PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

V. EXPEDIENTE LAT-399 - SENTENCIA C-828/13 (Noviembre 13)
M.P. Nilson Pinilla Pinilla

1. Norma revisada

LEY 1586 de 2012 (octubre 31), por medio de la cual se aprueba el "*Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa*", firmado en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007 en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el "*Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa*", firmado en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1586 de octubre 31 de 2012, "*Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa", suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007"*.

3. Síntesis de los fundamentos

Revisado el trámite surtido por la Ley 1586 de 2012, la Corte constató que se cumplieron a cabalidad las etapas, requisitos y procedimiento establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso para las leyes aprobatorias de tratados internacionales. Por consiguiente, la citada ley fue declarada exequible en lo relacionado con el aspecto formal.

De igual modo, la Corporación encontró que el contenido material del Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo, suscrito entre Colombia y Portugal el 8 de enero de 2007, se ajusta en todas regulaciones a la preceptiva constitucional. El propósito que persigue, en el sentido de promover programas de cooperación turística, así como el conocimiento mutuo de la cultura y de la forma de vida de los dos países, con el objetivo de consolidar y fortalecer las relaciones turísticas, resulta acorde con la plena observancia de los principios, objetivos y finalidades propios del Estado social de derecho asumido por el constituyente como modelo político, económico y social y en particular, las propias de la internacionalización de las relaciones económicas conforme lo estatuye el artículo 227 de la Carta Política.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Ernesto Vargas Silva** formularon aclaración de voto en relación con un aspecto del control en el trámite de la Ley 1586 de 2012, con el fin de destacar por qué en este caso, en su criterio, no tuvo lugar una ruptura en la cadena de anuncios.

El anuncio de este proyecto para tercer debate (Comisión 2ª Cámara de Representantes), tuvo lugar en la sesión del 28 de agosto de 2012, indicando que el anuncio se efectuaba "*para la siguiente sesión en la que se votaran proyectos de ley*". La sesión del día siguiente (29 de agosto) fue dedicada a control político y en la siguiente sesión, realizada el 5 de septiembre, se discutieron y aprobaron proyectos, entre ellos el que a la postre se convertiría en la Ley 1586 de 2012. En el anuncio de este proyecto se presentó una situación idéntica a lo acontecido con el trámite de la Ley 1584 de 2012, que fue declarada exequible por la Corte

en sentencia C-623 de 2013 y frente a la cual, se formuló aclaración de voto en términos similares al que se presenta en esta ocasión.

A juicio de los magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva**, en el presente caso hay dos circunstancias relevantes que permiten concluir que no hubo una ruptura en la cadena de anuncios, a diferencia de lo acontecido con el trámite de las leyes 1588 de 2012 (declarada exequible por la Corte en sentencia C- 622 de 2013) y 1582 de 2012 (declarada exequible en sentencia C-749 de 2013). Frente a estas decisiones, los Magistrados salvaron su voto por considerar que en el trámite de dichos proyectos de ley se produjo un vicio por interrupción de la cadena de anuncios, razón por la cual no era procedente emitir un pronunciamiento de fondo, sin antes devolver dicha ley al Congreso a fin de subsanar el defecto señalado.

La primera diferencia consiste en que *durante la sesión de control político realizada el 29 de agosto se hizo mención expresa de algunos de los proyectos que habían sido anunciados en la sesión del día anterior*, entre ellos el proyecto que a la postre se convertiría en la Ley 1586. Esta aclaración sobre la fecha de anuncio se hizo a solicitud del ponente, Telésforo Pedraza, y, en virtud de ella, se ratificaron los anuncios que habían sido efectuados en la sesión del día anterior, lo que impidió la ruptura en la cadena de anuncios y permitió a los integrantes de la Comisión Segunda de la Cámara conocer con certeza que los proyectos anunciados en la sesión del 28 de agosto serían efectivamente discutidos y votados en la siguiente sesión destinada para tal fin, que tuvo lugar el día 5 de septiembre. No ocurrió igual durante el trámite de las leyes 1588 y 1582 de 2012, pues en la sesión de control político que medió entre aquella en la que se anunciaron estos proyectos y la sesión en la que efectivamente fueron votados no se hizo mención alguna de los proyectos que habían sido anunciados en la sesión anterior, de modo tal que se mantuviera la continuidad en la cadena de anuncios.

La segunda diferencia consiste en que *en la sesión de control político realizada el 29 de agosto no se anunciaron otros proyectos distintos de aquellos que fueron mencionados por la Secretaria de la Comisión en virtud de la aclaración solicitada por el representante Telésforo Pedraza*. En esto se diferencia del trámite de las leyes 1588 y 1582 de 2012, donde en la sesión intermedia dedicada al control político (realizada el 5 de junio) se anunció al final un proyecto, que no había sido anunciado en la sesión anterior (30 de mayo), y se omitió toda consideración sobre la suerte de los proyectos que si habían sido anunciados en la sesión anterior y no discutidos en la sesión de control político. Esta omisión fue la que llevó a concluir que en aquella ocasión si se produjo ruptura en la cadena de anuncios, pues la realización de este único anuncio permitía suponer a los integrantes de la Comisión que, salvo información en contrario (que no se suministró) este sería el único proyecto de ley a discutir y aprobar en la sesión citada para el 7 de junio. La omisión de anunciar los demás proyectos que efectivamente fueron debatidos y aprobados en esta sesión, supone una ruptura en la cadena de anuncios de dichos proyectos.

Por tales razones, los magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva** consideran que en el trámite de la Ley 1586 de 2012 no se incurrió en una infracción a la exigencia establecida en el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

LA CORTE CONSTITUCIONAL ENCONTRÓ QUE EL CONVENIO SOBRE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL CAUSADA POR OBJETOS ESPACIALES Y SU LEY APROBATORIA, RESULTAN CONFORMES CON EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA NORMATIVIDAD SUPERIOR

VI. EXPEDIENTE LAT-403 - SENTENCIA C-829/13 (Noviembre 13)
M.P. Mauricio González Cuervo

1. Norma revisada

LEY 1591 DE 2012, por medio de la cual se aprueba el "*Convenio sobre Responsabilidad Internacional de daños causados por objetos espaciales*", hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el "Convenio sobre Responsabilidad Internacional de daños causados por objetos espaciales", hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1591 de 2012 "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre Responsabilidad Internacional de daños causados por objetos espaciales", hecho en Washington, Londres y Moscú, el 29 de marzo de 1972".

3. Síntesis de los fundamentos

El examen de validez formal del Convenio sobre Responsabilidad Internacional de daños causados por objetos espaciales y de su ley aprobatoria permitió a la Corte concluir, que se observaron las reglas propias establecidas para la firma, aprobación y ratificación del Convenio y en especial, el procedimiento legislativo que precede la aprobación de la Ley 1591 de 2012.

De igual manera, revisado el contenido normativo de las disposiciones del mencionado Convenio, este Tribunal estableció su conformidad con los postulados constitucionales relativos a la integración con otros Estados, a la soberanía nacional y a la autodeterminación (art. 9º C.Po.); el deber del Estado y de las autoridades de la República de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades (arts. 2 y 58); la obligación del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la omisión de sus autoridades (art. 90); a la facultad del Presidente de la República de aprobar tratados internacionales y promover la integración económica (art. 150.16), así como el mandato de internacionalización de las relaciones económicas, sociales y ecológicas con otras naciones (arts. 226 y 227).

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron la presentación de eventuales aclaraciones de voto.

EL ESTABLECIMIENTO EN LA LEY 1551 DE 2012 DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN LOS PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA LOS MUNICIPIOS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA. IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE ESTOS PROCESOS Y CONVOCATORIA A AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN, CUANDO SE TRATE DEL ACREENCIAS LABORALES A FAVOR DE LOS TRABAJADORES

VII. EXPEDIENTE D-9633 AC - SENTENCIA C-830/13 (Noviembre 13)
M.P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

**LEY 1551 DE 2012
(Julio 6)**

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. **La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.** La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. **Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.**

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos. Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito.

PARÁGRAFO 1o. **Cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero solo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo.**

En cualquier etapa del proceso, aun después de la sentencia, será obligatorio acumular los procesos ejecutivos que se sigan contra un municipio, cuando el accionante sea la misma persona, la pretensión sea la obligación de dar una suma de dinero, y deba adelantarse por el mismo procedimiento.

PARÁGRAFO 2o. En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. **Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso.** Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

No procederá el cobro contra un municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que estas se originaron por conductas de los funcionarios responsables, en contradicción a la Ley, que generaron detrimento al patrimonio público. Si el detrimento ocurrió por una incorrecta gestión municipal, como por deficiencias en el control debido por parte de las entidades del orden nacional o departamental, las entidades públicas convendrán una estrategia para lograr, a través de los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes, determinar las responsabilidades a que haya lugar en contra de los funcionarios que hayan causado el daño y recuperar el dinero público que no se haya aplicado adecuadamente al cumplimiento del fin al que estaba destinado, lo cual deberá consignarse en el acta de liquidación correspondiente.

2. Decisión

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-533 de 2013, en la cual se declararon **EXEQUIBLES** los tres primeros incisos y el primer inciso del parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, "bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo".

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo de vulnerar el artículo 158 de la Constitución, relativo a la unidad de materia.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos de vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución, la expresión "*Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se*

citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso”, contenida en el primer inciso del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido de que dicha suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer término, la Corte constató la existencia de cosa juzgada relativa sobre algunos apartes del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, de acuerdo con lo decidido en la sentencia C-533/13. De otra parte, analizados los antecedentes de la ley, su título o epígrafe y su contexto o contenido básico, la Corporación pudo determinar que el artículo 47 demandado no desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política.

Observó que los antecedentes de la ley revelan que se trata de un proyecto que tiene dos propósitos amplios que pueden tenerse como la materia dominante de la misma, a saber: modernizar la organización del municipio y modernizar su funcionamiento. Así lo confirma el título de la ley. Al analizar el contenido de la norma acusada en la sentencia C-533/13, este Tribunal puso de presente que la conciliación prejudicial tenía una clara relación de conexidad con la autosostenibilidad fiscal y económica del municipio, que se inscribe dentro del criterio de economía y buen gobierno y que tiene que ver con el propósito de modernizar el funcionamiento del municipio. Este aserto se confirma al apreciar el contexto de la norma, al advertir que en sus antecedentes, incluso desde el proyecto de ley original, se pretende asegurar la viabilidad fiscal del municipio y en su desarrollo, se incorporó en el Senado de la República, normas para defender sus recursos, como la que ahora se demanda y al constatar que su amplio y genérico título no excluye en modo alguno este tipo de medidas. La relación de conexidad causal se vislumbra al advertir que la conciliación prejudicial es una herramienta adecuada para preservar la autosostenibilidad fiscal y económica del municipio y por tanto, para satisfacer el criterio de economía y buen gobierno y, a la postre, para modernizar el funcionamiento del municipio. La relación temática se constata al apreciar que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 tiene una clara relación con su objeto (art. 1º), con uno de los principios rectores de la administración municipal (art. 4º, lit. i) y con la necesidad de una defensa adecuada de los intereses de los municipios y con la necesidad de acceder a una asesoría idónea en su defensa (art. 46). La relación sistemática, dados los puntos de contacto interno señalados, se observa en el papel que cumple la norma demandada en el diseño de la ley, para realizar uno de sus principios y para hacer posible satisfacer las necesidades anotadas. La relación teleológica se advierte a partir de los vínculos anotados entre la norma demandada y los fines y principios que incorpora la ley. Por lo tanto, este cargo no estaba llamado a prosperar.

Por otra parte, la Corte encontró que si bien en la Sentencia C-533/13 no se pronunció sobre la exequibilidad del inciso primero del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, su decisión sí tiene efecto, merced a la mencionada relación entre esta norma y las ya examinadas en el presente caso. En efecto, la decisión de exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas entonces, implica que no procede la conciliación en materia de procesos ejecutivos laborales. En consecuencia, frente al cargo formulado en esta oportunidad por vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y del derecho a acceder a la justicia, ha de adoptarse una decisión en el mismo sentido, esto es, condicionar la exequibilidad del inciso primero del párrafo transitorio del artículo 47, de manera que la suspensión de los procesos y la convocatoria a una audiencia de conciliación no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor.

EXISTENCIA DE COSA JUZGADA EN RELACIÓN CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE PREVER LICENCIAS NO REMUNERADAS PARA LOS CONCEJALES

VIII. EXPEDIENTE D-9690 - SENTENCIA C-831/13 (Noviembre 13)
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma acusada

LEY 1551 DE 2012 (Julio 6)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

ARTÍCULO 24. LICENCIA. Los Concejales podrán solicitar ante la Mesa Directiva, Licencia Temporal no Remunerada en el ejercicio de sus funciones, que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) meses. Concedida ésta, el concejal no podrá ser reemplazado. **Exceptúense de esta prohibición las licencias de maternidad y paternidad.**

En caso de ser concedida la Licencia Temporal, el Presidente de la Corporación no permitirá que ingresen al Concejo o se posesionen a título de reemplazo candidatos no elegidos, **salvo en el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad.**

PARÁGRAFO 1o. LICENCIA DE MATERNIDAD. Las Concejalas tendrán derecho a percibir honorarios por las sesiones que se realicen durante su licencia de maternidad, entendiéndose como justificable su inasistencia.

PARÁGRAFO 2o. Las mujeres elegidas Concejalas que pertenezcan al Programa Familias en Acción, no estarán impedidas para continuar como beneficiarias en dicho Programa.

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-699 de 2013, mediante la cual se declararon **INEXEQUIBLES** el inciso primero del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012, así como las expresiones “[S]alvo el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad” contenidas en el inciso segundo del mismo artículo.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente