



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrado ponente: **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.
secretaria2@corteconstitucional.gov.co
Ciudad

Demandantes: PALOMA VALENCIA LASERNA, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO, MIGUEL URIBE TURBAY, EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN, ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA, ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ Y YENNY ROZO ZAMBRANO.

Referencia: Expediente **D-15146** Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2281 de 2023, “por medio de la cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, inc. 2º.

Las(os) suscritas(os) ciudadanas(os) **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y **DANIELA VALENTINA RANGEL ÁNGULO**, profesora titular del área de derecho público de la Universidad Libre seccional Cúcuta y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la Constitución y el art. 7 del Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 23 de marzo de 2023 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. Norma legal demandada y argumentos de los accionantes

Los ciudadanos presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de la totalidad de la Ley 2281 de 2023, “por medio de la cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”. Por su extensión, el Observatorio se abstendrá de realizar la transcripción de su contenido.

Los cargos presentados por los accionantes y que, en últimas, fueron admitidos por la Corte Constitucional se resumen en la siguiente tabla:

Cargo	Normas constitucionales aducidas como desconocidas	Síntesis de las razones que fundamentan el cargo propuesto
Primero	Art. 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003	Los demandantes afirman que en el trámite legislativo que se surtió para la expedición de la Ley demandada, se desconoció el deber de evaluar el



		<p>impacto fiscal de las medidas adoptadas y de buscar que fuesen compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las cuales implican gastos.</p> <p>Señalan que tanto en la exposición de motivos como en las ponencias mayoritarias en primer y segundo debate no se logró precisar el costo del proyecto.</p> <p>Además, refieren que la intervención o concepto del del Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que, no era posible definir el costo cierto de la creación del nuevo ministerio hasta tanto no se conformara su estructura definitiva, lo que en criterio de los demandantes conllevó a que el proyecto se debatiera con la incertidumbre sobre su costo real.</p>
Segundo	<p>Art. 157 de la Constitución Política</p> <p>Art. 119.2 de la Ley 5 de 1993</p>	<p>Los demandantes alegan que el informe de ponencia para primer debate en las Comisiones Constitucionales Primeras Conjuntas requería de mayoría absoluta para su aprobación, toda vez que este contemplaba la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República de conformidad con lo previsto en el artículo 150.10 de la Constitución, violando en consecuencia la regla según la cual ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en sendos debates ante las comisiones y plenarias de cada cámara, contenida en el artículo 157 constitucional.</p>
Tercero	<p>Art. 150. 10 de la Constitución Política</p>	<p>Los demandantes consideran que el art. 12 de la Ley demandada desconoce la obligación del Legislador de delimitar de manera precisa y detallada las materias susceptibles de regulación por el Presidente de la República a través de normas con fuerza de ley en ejercicio de facultades extraordinarias.</p> <p>Afirman que la forma en la que se plasmó el contenido del mencionado artículo no permite que se delimiten correctamente las facultades conferidas, sino que, por el contrario, lo que permite es habilitar al Presidente de la República para crear, suprimir o fusionar entidades sin ningún control.</p>

Conforme con lo planteado, los demandantes concluyen solicitando la declaratoria de inexequibilidad de la totalidad de la ley demandada.



II. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

A. Problemas jurídicos derivados de cada uno de los tres cargos y tesis del Observatorio

- **Primer problema jurídico:** ¿La Ley 2281 de 2023 desconoce la obligación contenida en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 de analizar el impacto fiscal del proyecto de ley y por ello incurre en un vicio de procedimiento en el trámite legislativo que lo vicie de inconstitucionalidad?
- **Segundo problema jurídico:** ¿El no haber efectuado la votación del informe de ponencia para primer debate en las Comisiones Constitucionales Primeras Conjuntas conforme al criterio de mayorías absolutas exigido por el artículo 150.10 constitucional para la aprobación de leyes que concedan facultades especiales al Presidente de la República, constituye un vicio de procedimiento en el trámite legislativo que lo vicie de inconstitucionalidad por desconocimiento de la regla según la cual ningún proyecto será Ley sin haber sido aprobado en sendos debates ante las comisiones y plenarias de cada cámara contenida en el artículo 157 constitucional?
- **Tercer problema jurídico:** ¿El artículo 12 de la Ley 2281 de 2023 desconoce la obligación del Legislador de delimitar de manera precisa y detallada las materias susceptibles de regulación por el Presidente de la República a través de normas con fuerza de ley en ejercicio de facultades extraordinarias contenida en el artículo 150.10 de la Constitución Política?

La tesis que se sostendrá este Observatorio es que la Ley 2281 de 2023 es constitucional y por ello la Corte debe declararla **EXEQUIBLE**. Sin embargo, en el desarrollo del primer cargo le manifestaremos a la Corte Constitucional algunas preocupaciones ciudadanas.

B. Solución a los problemas jurídicos planteados

i) Consideraciones frente al primer cargo

El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 es fundamental para hacer este control de constitucionalidad. La Corte Constitucional en la sentencia C-085 de 2022 estableció reglas concretas sobre la sostenibilidad fiscal:

“Desde esta perspectiva, la sostenibilidad fiscal no puede leerse como un obstáculo en el reconocimiento de derechos que requieran erogaciones, sino, más bien, como un medio en cuya virtud la materialización de tales derechos se podrá lograr. Así, velar por la sostenibilidad fiscal del país no riñe con los objetivos derivados de la cláusula Estado Social de Derecho. Simplemente, lo que se buscó con la reforma constitucional del año 2011, fue abogar por la racionalización del gasto público incluyendo el criterio de la sostenibilidad fiscal en la propia Constitución, a partir de la modificación de sus artículos 334, 339 y 346. Esto, entre otras cosas, porque la legislación previa (en especial, la Ley 819 de 2003) no había



resultado suficiente para lograr una adecuada disciplina fiscal en el país. Así se señaló este punto en la exposición de motivos:

“La existencia [...] de instrumentos legislativos de racionalidad fiscal, como el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Principios de coherencia macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal) y en especial la Ley 819 de 2003, pese a su importancia, carecen de una jerarquía y rango suficientes para dar a las personas en Colombia una garantía homogénea, estable y exigible a todos los órganos del Estado, de que se mantendrán las condiciones de sostenibilidad fiscal necesarias para asegurar la efectividad de los derechos económicos y sociales.

“Es necesario tener una disposición constitucional expresa que contenga un derecho de todos, que garantice que el Estado tendrá las condiciones, dentro de sus propias limitaciones de recursos, de garantizar la prestación y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y por ende una realización sostenible y eficiente del Estado Social de Derecho [...]”

81. Con todo, aun a pesar de que el Gobierno señalaba en la exposición de motivos referida que la sostenibilidad fiscal sería un “derecho”, en la redacción final del Acto Legislativo 03 de 2011 subyace la idea de que la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador. Las autoridades públicas deben tenerlo en cuenta al momento de ejercer sus funciones. Pero, al mismo tiempo y como ya se dijo, sirve de medio para alcanzar los fines del Estado. El propio artículo 334 resalta que la intervención del Estado en la economía, “en un marco de sostenibilidad fiscal”, está destinada mejorar la calidad de vida de los habitantes. Este criterio, entonces, busca hacer efectivos de manera progresiva y planificada los fines del Estado.

82. Pero para llegar a la redacción final del artículo 334, se debatió ampliamente sobre el carácter de la sostenibilidad fiscal. Se cuestionó si se trataba de un principio, de un derecho o de una regla técnica. El temor que suscitaba entre algunos congresistas el reconocerla como principio, derivaba del hecho de que, ante una posible colisión con un derecho que de alguna manera tuviera un impacto fiscal, las autoridades públicas definieran que la sostenibilidad fiscal tendría mayor peso. **Esta idea finalmente se desechó. La sostenibilidad no podría servir de argumento para no otorgar o regular una prerrogativa, en tanto su naturaleza era la de ser, simplemente, un criterio orientador: lectura que ha sido respaldada por la Corte Constitucional.** (Negrilla fuera del texto original)

El panorama jurisprudencial expuesto permite concluir que el texto de la Ley demandada y las finalidades que persiguió el legislador al momento de crear el Ministerio de Igualdad y Equidad tiene implicaciones conexas con la búsqueda de la garantía plena de derechos fundamentales. Basta con analizar el artículo 5 de la Ley demandada, para constatar que el alcance de las funciones que se pretenden entregar a ese Ministerio busca abarcar y beneficiar a un gran universo poblacional compuesto, en su totalidad, por personas que podríamos catalogar (tal y como lo hace el artículo mencionado) como sujetos de especial protección, entre ellos:

- Mujeres en todas sus diversidades.
- Población LGBTIQ+.



- Pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palanqueros, indígenas y rrom.
- Campesinos y campesinas,
- Jóvenes.
- Miembros de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Personas con discapacidad.
- Habitantes de calle.
- Población en territorios excluidos.
- Mujeres cabeza de familia
- Adultos Mayores
- Familias.
- Niñez.

Por consiguiente, el Observatorio considera que los argumentos de los demandantes están basados en su inconformidad política y en su oposición como parte de un sector del Congreso en contra de las explicaciones rendidas durante el trámite legislativo sobre las fuentes de financiamiento y el costo de las medidas adoptadas por la Ley demandada. Esos argumentos no pueden constituir una razón válida para usar la sostenibilidad fiscal como una barrera que frene el principio de progresividad que en materia de derechos fundamentales de grupos vulnerables e históricamente discriminados. El control de constitucionalidad exige que el nivel de reconocimiento y protección de tales grupos vulnerables debe tender hacia la ampliación y el mayor nivel de garantía y no al contrario. El gasto nunca debe ser un argumento válido para negar derechos fundamentales.

No obstante, frente al alcance del artículo 7 de la Ley orgánica 319 de 2003 el Observatorio considera que, al momento de decidir, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta lo resuelto en la sentencia C-085 de 2022. **Nuestra preocupación ciudadana** es la posible inexistencia de un concepto o aquiescencia gubernamental por parte del Ministerio de Hacienda sobre el impacto fiscal y si ella afecta o no la validez del procedimiento legislativo o si la denuncia de esto en el estudio del impacto fiscal resulta intrascendente para la Corte.

En la mentada providencia la Corte Constitucional fue enfática en delimitar los alcances del artículo 7 *ibid.* y afirmó que:

“103. Para recapitular, siempre que se demande un enunciado normativo por el desconocimiento del procedimiento establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 - argumentándose que dicho enunciado incluye una orden de gastos-, es preciso identificar, en una primera etapa, si los términos de la ley, al abordar el presunto gasto, son imperativos o facultativos y además si son generales o concretos. Dicho de otro modo, corresponde verificar si la ley simplemente autoriza al Gobierno Nacional (o a los gobiernos locales) para que la inclusión del gasto dentro del presupuesto se haga cuando sea necesario, pertinente o conveniente y a través de una reglamentación más concreta según lo demande la ejecución de un determinado proyecto. En este evento, no existiría vicio en el procedimiento legislativo si no se siguieron las previsiones del artículo 7 de la Ley orgánica.



104. Empero, si la norma demandada, en efecto, ordena gastos, en una segunda etapa, deberá revisarse si la iniciativa legislativa estuvo en cabeza del Gobierno Nacional o de miembros del Congreso de la República. Si estuvo en cabeza de estos últimos, corresponderá evaluar (i) si en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se estudió el impacto fiscal de la medida, (ii) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto en relación con el análisis hecho en el punto anterior por los congresistas, y (iii) si, presentándose el concepto, el Congreso lo revisó y debatió. Ahora, en caso de que la iniciativa hubiere sido de origen gubernamental, lo que sigue es indagar si el Gobierno presentó ante el Congreso la fuente que posibilitará la financiación del gasto adicional o de la reducción de ingresos que propone.”

Ahora bien, volviendo la mirada sobre la Ley 2281 de 2023 se aprecia que particularmente en sus artículos 8 y 13 se consagró lo siguiente:

“ARTÍCULO 8. PATRIMONIO. El patrimonio del Ministerio de Igualdad y Equidad estará conformado por:

- 1. Las sumas que se apropien en el Presupuesto General de la Nación.**
2. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.
3. Las sumas y los bienes muebles e inmuebles que le sean donados o cedidos por entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.”

De acuerdo con la sentencia C-085 de 2022 “*un proyecto de ley deberá contener un análisis de impacto fiscal, compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, solo cuando directamente ordene un gasto público. Para identificar si ello es así, deben evaluarse dos elementos, a saber: (i) si los términos del proyecto, respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto, son imperativos o facultativos. Y, (ii) si el proyecto de ley se expresa en términos generales, de tal modo que para su concreción se requiera la intervención del ejecutivo. De este modo, si los términos del proyecto son facultativos, y además generales, no se estaría emitiendo una orden de gasto en sentido estricto, razón por la cual, en este último caso, no es necesario y puede obviarse la evaluación del impacto fiscal de la medida, motivo por el cual, su ausencia no constituye vicio alguno en el procedimiento legislativo*”.

En criterio del Observatorio, al realizar la primera etapa del estudio propuesto por la Corte Constitucional que indica la necesidad de verificar si la norma examinada ordena un gasto, podemos afirmar que para la constitución del patrimonio del Ministerio de Igualdad y Equidad el artículo 8 le impone al Gobierno el deber de apropiar para tal fin, sumas del Presupuesto General de la Nación. No se trata entonces de una mera autorización para que el Gobierno determine la forma en la que realizará el gasto, sino que le está indicando al Gobierno que debe disponer la apropiación de esas sumas. Aquí, creemos, hay un inconveniente que está conexo con la segunda etapa.

La segunda etapa exige verificar quién tuvo la iniciativa y, revisando las pruebas aportadas, el Observatorio evidencia que fue el Gobierno Nacional -por intermedio del Ministerio del



Interior- quien presentó la iniciativa legislativa ante el Congreso, evento en el cual la Corte Constitucional ha decantado lo siguiente:

“De otra parte, si la iniciativa legislativa correspondió al Gobierno Nacional, los deberes contenidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se evalúan de otra manera. Así, si la creación de un gasto adicional o la reducción de ingresos se formula por el Gobierno Nacional para la respectiva aprobación legislativa, lo que sigue es determinar si aquel presentó ante el Congreso de la República la fuente que posibilitará la financiación de la medida. En caso de que no lo hubiere hecho, el trámite legislativo estaría viciado. Precisamente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-170 de 2021, se pronunció así sobre la materia:

“(i) los requisitos establecidos en el artículo 7 deben ser cumplidos estrictamente dado que el Gobierno Nacional ‘cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues precisamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica’. Segundo, (ii) el cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno tiene una ‘particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo’. [A diferencia de lo que ocurre en los proyectos que son de iniciativa de los congresistas y en los cuales el silencio del Gobierno no conduce a la invalidez constitucional de la ley (iii) la omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable. Según ha dicho este tribunal ‘los importantes poderes del Gobierno Nacional en materia gasto público, (...) se verían reforzados en detrimento del Congreso si a pesar de contar con la información relacionada con la consistencia del impacto fiscal y de la fuente de financiamiento de un proyecto de ley de su iniciativa, al igual que sobre la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no estuviera obligado a proporcionarla a los congresistas’. Para la Corte ‘[e]n este caso (...) se altera gravemente el equilibrio de poderes y se obstaculiza la labor legislativa del Congreso.’¹

Al revisar el histórico del trámite legislativo, el Observatorio encuentra que en el informe de ponencia de primer debate se incluyó un apartado llamado “IX. IMPACTO FISCAL”, en el que el Gobierno consagró lo siguiente:

“(...) El proyecto de Ley, presentado por iniciativa del Ministerio del Interior, se blinda en su análisis de constitucionalidad y en primera instancia de análisis fiscal al cumplir con la norma.

Ahora bien, la creación de un nuevo ministerio demandaría recursos adicionales de la nación para su correcto funcionamiento. Estos costos no se pueden conocer con exactitud hasta no conocer la reglamentación presidencial del mismo, no obstante, la siguiente gráfica esboza los presupuestos para gastos de personal de los ministerios para la vigencia 2022 y 2023.

Basados en la gráfica anterior, el presupuesto anual del Ministerio de la Igualdad y Equidad se estima en 18.239 millones. Ahora bien, el presupuesto asignado de acuerdo con los

¹ Sentencia C-085 de 2022.



trazadores que se establecen en la ley, para la vigencia 2023, los recursos para el sector administrativo que recogerá el Ministerio de la Igualdad y Equidad, se presenta en la siguiente tabla:

De esta manera, al no tener definido en el proyecto de ley una fuente de ingresos adicional, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (Orgánica del presupuesto), los costos del Ministerio serán atendidos con los presupuestos apropiados por el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia.”.

En este punto, el Observatorio considera que la argumentación detallada anteriormente no ilustra de manera completa la claridad que debería tener el Gobierno Nacional, como autor de la iniciativa legislativa, sobre el impacto fiscal y la obtención de recursos del Ministerio de la Igualdad. Sin embargo, la Corte puede valorar de forma positiva si un presupuesto estimado para un Ministerio es una razón o justificación válida que contribuyera a ilustrar sobre las implicaciones fiscales y sobre el nivel de compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal a Mediano Plazo. La aquiescencia gubernamental para definir cuál será la fuente de ingreso adicional para el financiamiento del costo estimado de 18.239 millones que se ha planteado del Ministerio es una preocupación ciudadana que la Corte Constitucional debe evaluar.

ii) Consideraciones frente al segundo cargo

En lo referente al segundo problema jurídico, el Observatorio considera que la inclusión de un artículo que otorgue facultades extraordinarias en un proyecto de ley ordinaria no puede llevar a la conclusión acerca de que el informe de ponencia también deba ser aprobado por mayoría absoluta (como se exige por el artículo 150.10 constitucional), porque esa convergencia de contenidos de naturaleza mixta no ha sido objeto de la creación de subreglas por parte de la jurisprudencia constitucional que exijan la aprobación de ese informe por mayoría calificada.

Un ejemplo de lo anterior se observa en la sentencia C-092 de 2020 en la cual la Corte Constitucional estudió una demanda en contra del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad” que revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reestructurar la Contraloría General de la República.

Como es conocido *“la Carta Política se refiere a la naturaleza jurídica de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que es una ley ordinaria, de trámite especial y diferente de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”*², por ende, el hecho de que se hubiese incluido el artículo 332 creó una mixtura de contenidos, esto es, que en una ley ordinaria se incluyera un contenido normativo propio de una ley de facultades extraordinarias.

² Sentencia C-524 de 2003.



No obstante, en la sentencia referida la Corte Constitucional no advirtió acerca de que la existencia de esa norma que otorgaba facultades suscitara la obligación de aprobar el informe de ponencia bajo el criterio de mayoría absoluta, ya que como se puede apreciar en la sentencia su análisis de limitó a revisar si el artículo demandado (así como otros que también requerían mayorías calificadas) cumplió con la obligación del artículo 150.10 de ser aprobado por mayoría absoluta.

La sentencia C-816 de 2004 a la que apelan los demandantes no puede ser aplicada al caso concreto en la medida en que, en esa providencia la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de un de un acto legislativo cuya naturaleza y teleología es la de reformar la Constitución Política, lo que no sucede con la Ley 2281 de 2023, al tratarse de una ley ordinaria que a su vez contiene un artículo que otorga facultades extraordinarias al Presidente. Nunca un acto legislativo podrá contener la mixtura o convergencia de contenidos que se presenta en el caso concreto, lo que podría justificar que en esa providencia la Corte extendiese el deber de obtener aprobación de la mayoría absoluta al informe de ponencia.

Si la jurisprudencia de la Corte Constitucional permite que un artículo contenido en una ley ordinaria que otorgue facultades extraordinarias al Presidente se vote por separado respetando el criterio de las mayorías absolutas, sin que la totalidad del articulado deba ser votado de esa manera, entonces es razonable concluir que tampoco se extienda al informe de ponencia.

Finalmente, es menester llamar atención acerca de que las pruebas indican que para la aprobación de la Ley 2281 de 2023 se contó con las votaciones necesarias para aprobar el proyecto, que requería en términos generales de mayorías simples, mientras que el artículo 12 que requería de mayoría absoluta fue efectivamente votado de esa manera.

iii) Consideraciones frente al tercer cargo

En cuanto al tercer problema jurídico, es preciso destacar que el artículo 150.10 de la Constitución Política en efecto establece una serie de exigencias que deben respetarse al momento de expedir la ley que otorgue facultades extraordinarias al Presidente de la República para emitir normas con fuerza de ley. Una de esas exigencias plantea precisamente que *“la delegación legislativa debe ser atribuida de manera precisa, lo que implica claridad y nitidez en lo relativo a la materia cuya regulación se delega”*³, aspecto que los demandantes consideran fue inobservado por el Congreso al momento de aprobar el artículo 12 de la Ley 2281 de 2023.

Como es conocido, la existencia de criterios como el anteriormente expuesto tiene una finalidad, la cual no es otra sino prevenir que el desprendimiento que el Legislador efectúa de sus competencias -entregándoselas al Ejecutivo-, no sea aprovechado para la comisión de abusos y arbitrariedades que lesionen el principio democrático y el de separación de poderes.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-092 de 2020.



Por ende, el Observatorio considera necesario transcribir el contenido de la norma demandada para que así pueda ser objeto de análisis y lograr determinar si le asiste o no razón a los demandantes:

“ARTÍCULO 12. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, **para expedir normas con fuerza material de ley dirigidas a integral al Sector de Igualdad y Equidad con las entidades que defina como adscritas o vinculadas**. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.” (Negrillas fuera del texto original)

Así las cosas, con base en la lectura de la disposición normativa es posible concluir que esta no ha empleado términos imprecisos, ambiguos o vagos para definir las facultades otorgadas al Presidente, sino que por el contrario se ha precisado de manera clara el campo de acción y el alcance de ellas, lo que permite definir claramente las materias sobre las cuales se extienden las facultades.

No puede confundirse pues, la precisión y claridad con la exigencia del empleo de formas lingüísticas que comporten *“una limitación absoluta ni rigurosa que obligue al Congreso a definir en forma meticulosa el contenido de los asuntos materia de regulación normativa, reduciendo a su mínima expresión el ejercicio de las facultades y, por ende, tornándolas inoperantes e innecesarias”*⁴.

Adicionalmente es menester comprender que el requisito de precisión se refiere *“a las materias respecto de las cuales se imparte la habilitación legislativa”*⁵, las cuales en el asunto bajo examen quedaron claramente definidas al consagrarse que las facultades otorgadas se limitan a la expedición de normas con fuerza material de ley dirigidas a integrar al Sector de Igualdad y Equidad con las entidades que defina como adscritas o vinculadas.

Los demandantes son enfáticos en señalar que la disposición demandada le confiere poderes incontrolables al Presidente y que le faculta para crear, suprimir y/o reformar la estructura de la administración a su antojo, pero para el Observatorio es claro que las facultades otorgadas se limitan a la posibilidad de integrar el referido sector **i) adscribiendo y ii) vinculando a este las entidades que permitan conformarlo.**

En ese orden de ideas, para dilucidar este asunto es importante hacer referencia a la facultad que el artículo 150.7 constitucional le confiere al Legislador para determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, facultad que, por cierto, puede ser entregada al Presidente de la República por la aplicación del numeral 10 del artículo ya mencionado.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 1999.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-061 de 2005.



Por consiguiente, se hace necesario traer a colación lo que la jurisprudencia ha decantado sobre los conceptos de adscripción y vinculación:

“3.2 Resulta obvio que como parte integrante de las decisiones que implica establecer la estructura de la administración, está la concerniente a la facultad de indicar la relación y grado en que determinada entidad se encuentra respecto de determinado Ministerio u otro órgano de la administración. Decisiones que el legislador desarrolla con autonomía y libertad, salvo que la propia disposición constitucional estableciera lo contrario.

Para lo que interesa a esta demanda, respecto de los conceptos vinculación y adscripción, y sus diferencias, se ha dicho lo siguiente : “Ahora bien, se ha entendido que los conceptos adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración.” (sentencia C-666 de 2000).

También ha dicho la Corte, en la sentencia C-1437 de 2000, que : “Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es - por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación - vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente.”

Asunto reiterado en la sentencia C-889 de 2002, para el caso de las facultades extraordinarias, así : “Por consiguiente, para efectos de la determinación de la estructura de la administración nacional, la competencia primaria y preferente le corresponde al Congreso de la República, que podrá ejercerla de manera directa a través de la ley de la república o a partir del ordenamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para que las ejerza a través de decretos leyes.” (sentencia C-889 de 2002, MP, doctor Jaime Córdoba Triviño) (se subraya).

Además, la amplia competencia del legislador en esta materia lleva consigo la facultad de modificar adscripciones o vinculaciones a entidades, si así lo determinan las circunstancias. Es decir, si una entidad se encuentra vinculada o adscrita a un determinado organismo, esta circunstancia no impide que pueda ser vinculado a otro, siempre y cuando se den los elementos de afinidad con el nuevo organismo.

3.3 El debido entendimiento de las anteriores afirmaciones encuentran apoyo constitucional en el artículo 113 de la Carta cuando se refiere a la colaboración armónica de los órganos del Estado. En efecto, esta disposición, en el capítulo correspondiente a la Estructura del Estado, dice : “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.” Fines del Estado que se encuentran expresados en el artículo 2º de la Carta y que corresponden a asuntos tales como servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, asegurar la convivencia pacífica, entre otros.

Es decir, la concepción del Estado contenida en la Constitución no consiste en estructurar órganos independientes unos de otros, en los que cada uno realiza sus funciones aisladamente, sin interesar si los demás cumplen o no los fines del Estado. No. Por el contrario, por expresa



disposición constitucional, se exige no sólo de las Ramas del Poder Público la colaboración armónica, sino, con mayor razón, entre los órganos de la misma Rama.

3.4 De lo anterior, como primeras conclusiones se tiene que, dentro de la competencia del legislador de determinar la estructura de la administración, se encuentra la de adscribir una entidad nacional en un Ministerio con el que guarde afinidad, salvo que existiere disposición constitucional que indique a cuál debe adscribirse o vincularse; que la decisión de adscripción no implica que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe, pues, si las circunstancias cambian, por ejemplo, que desaparezca el Ministerio, o que se le asignen nuevas funciones, etc., estos hechos obligan al legislador a realizar los cambios pertinentes; y, que decisiones tanto de vincular o de adscribir una entidad a otra, es el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta en lo que concierne a las funciones separadas de los órganos del Estado pero con la colaboración armónica, encaminada a lograr sus fines.”⁶
(Negrillas fuera del texto original)

En concordancia con la jurisprudencia constitucional, es evidente que la posibilidad de adscribir y realizar vinculaciones no comporta la posibilidad de suprimir y crear entidades, sino que se refiere a la acción de indicar la relación y grado en que determinada entidad se encuentra respecto de determinado Ministerio u otro órgano de la administración, facultad que puede ser ejercida por el legislador -y en este caso por el Presidente-, encontrando su único límite en la existencia de una disposición de carácter constitucional que indique expresamente que una determinada entidad está llamada a estar vinculada con un determinado organismo, sector, Ministerio, etc. Además, resulta diáfano que lo que también se exige es que al menos exista afinidad funcional o temática.

III. Petición

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** la totalidad de la Ley 2281 de 2023.

De las señoras y señores Magistrados, atentamente,

KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

jkbv@hotmail.com - jorgek.burbanov@unilibre.edu.co -

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 2004.



Daniela Rangel

DANIELA VALENTINA RANGEL ANGULO

Docente miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre Seccional Cúcuta

Danielav.rangela@unilibre.edu.co

Cel. 3124276678

C.C. 1.090.510.448 de Cúcuta