Sentencia C-023/21

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos argumentativos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: Expediente D-13668

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Ley 2106 de 2019 “por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

Demandante: Alexander Vega Rocha

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 241-5 de la Constitución y cumplidos los trámites[1] regulados en el Decreto 2067 de 1991[2], decide sobre la demanda presentada por el ciudadano Alexander Vega Rocha en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40-6 de la Constitución, contra los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Ley 2106 de 2019[3], cuyos textos son del siguiente tenor:

I. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS

DECRETO 2106 DE 2019[4]

Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

(…)

DECRETA

(…)

ARTÍCULO 9o. SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES. Para lograr mayor nivel de eficiencia en la administración pública y una adecuada interacción con los ciudadanos y usuarios, garantizando el derecho a la utilización de medios electrónicos, las autoridades deberán integrarse y hacer uso del modelo de Servicios Ciudadanos Digitales.

El Gobierno nacional prestará gratuitamente los Servicios Ciudadanos Digitales base y se implementarán por parte de las autoridades de conformidad con los estándares que establezca el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

ARTÍCULO 10. INTEROPERABILIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS AUTORIDADES INTEGRADAS A LOS SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES. Las autoridades deberán vincular a los mecanismos que disponga la Agencia Nacional Digital, los instrumentos, programas, mecanismos, desarrollos, plataformas, aplicaciones, entre otros, que contribuyan a masificar las capacidades del Estado en la prestación de Servicios Ciudadanos Digitales.

El servicio ciudadano digital de interoperabilidad será prestado por la Agencia Nacional Digital.

El uso y reutilización de la información que repose en bases de datos o sistemas de información que se encuentren integrados en el servicio ciudadano digital de interoperabilidad, se deberá efectuar bajo los principios y reglas de protección de datos personales señaladas, entre otras, en las Leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014, y conforme a los protocolos de clasificación, reserva y protección de datos, que deberán seguir las entidades para su uso. Para tal efecto no se requerirá la suscripción de acuerdos, convenios o contratos interadministrativos.

Las autoridades no exigirán a los ciudadanos los requisitos o documentos que reposen en bases de datos o sistemas de información que se encuentren integrados en el servicio ciudadano digital de interoperabilidad.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se requieran documentos reconocidos ante cónsul o expedidos por un cónsul de Colombia, las autoridades deberán consultar los sistemas de información o bases de datos dispuestos por el Ministerio de Relaciones Exteriores para tal fin. En consecuencia, no se podrán exigir los referidos documentos originales para efectos de adelantar trámites o procedimientos.

PARÁGRAFO 2o. Cuando las autoridades se encuentren integradas y haciendo uso de los Servicios Ciudadanos Digitales, los requisitos que puedan ser verificados a través del servicio ciudadano digital de interoperabilidad deberán ser actualizados en el SUIT.

PARÁGRAFO 3o. Hasta tanto las autoridades encargadas de llevar registros públicos se integren al servicio ciudadano digital de interoperabilidad, deberán habilitar su consulta gratuita y en línea a todas las demás autoridades, las cuales deberán consultar la información de dichos registros únicamente para la gestión de trámites. En este caso, el ciudadano o usuario estará eximido de aportar el certificado o documento físico requerido y servirá de prueba bajo la anotación del servidor público que efectúe la consulta.

ARTÍCULO 11. INTEROPERABILIDAD DE LAS BASES DE DATOS DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL CON LOS SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES. Para garantizar el acceso de todas las autoridades a las soluciones tecnológicas que permitan la identificación de los colombianos en medios electrónicos, la

Registraduría Nacional del Estado Civil deberá establecer las condiciones y los mecanismos necesarios para garantizar la interoperabilidad de sus bases de datos en el marco de la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales de los que trata el presente decreto con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

ARTÍCULO 12. INTEROPERABILIDAD EN LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL. Para garantizar el cumplimiento de las funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control a cargo del Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil permitirá la interoperabilidad de sus bases de datos para atender los requerimientos del Consejo Nacional Electoral. Para este efecto no será necesario celebrar convenios y se observarán los protocolos que se adopten en materia de clasificación, reserva y protección de datos.

Las autoridades que administren bases de datos con información que requiera el Consejo Nacional Electoral para el cumplimiento de sus funciones, permitirán su interoperabilidad siguiendo los protocolos que se adopten en materia de clasificación, reserva y protección de datos.

ARTÍCULO 13. ACCESO A LA IDENTIFICACIÓN DE LOS COLOMBIANOS POR PARTE DE ENTIDADES PÚBLICAS. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá permitir a las entidades públicas el acceso a los mecanismos de identificación de los colombianos de manera gratuita.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, establecerá los protocolos de clasificación, reserva y protección de datos que deberán seguir las entidades para su uso, mediante la aceptación del modelo de términos de acceso que para tal fin establezca la Registraduría.

II. LA DEMANDA

El ciudadano Alexander Vega Rocha presentó el 3 de febrero de 2020 la demanda de la referencia, por considerar que las disposiciones demandadas desconocen los artículos 113, 120, 121, 150.10, 208, 209 y 266 de la Constitución.

Los cargos formulados son fundamentalmente de los tipos[5]. En primer lugar, los que se dirigen a demostrar la violación del artículo 121 por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas mediante el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 -con fundamento en el artículo 150.10 de la Constitución-. En segundo lugar, los dirigidos a sustentar el desconocimiento del núcleo esencial del equilibrio de poderes, por el desbordamiento del "principio de colaboración armónica" y la violación de la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cuanto las disposiciones demandadas otorgan a otras autoridades funciones relacionadas con la identificación de los ciudadanos.

Inconstitucionalidad de las normas demandadas por infracción a los artículos 121 y 150.10

El demandante señala que el Gobierno se extralimitó en el ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, ya que ellas no se le atribuyeron para atribuir competencias nuevas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, sino para “suprimir procedimientos "INNECESARIOS", que adicionalmente fueren "YA EXISTENTES", es decir, no se otorgaron poderes para asignar funciones que el Constituyente, primigeniamente asignó sólo a la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni para crear nuevas

competencias".

Igualmente señala que "las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución son taxativas y de interpretación restrictiva, y que no cabe que el Ejecutivo asuma y legisle aquellas materias del ámbito de competencias del Constituyente y el legislador, SIN QUE PUEDA AMPLIAR LAS COMPETENCIAS DE OTROS ENTES, NI CREAR FACULTADES A LAS ABROGADAS". Cuestiona además que se otorguen nuevas competencias a la Agencia Nacional Digital y al Ministerio de las Tecnologías y Comunicaciones y otras Entidades, mediante la interoperabilidad, en particular la de "permitir la identificación o deducir la identidad de los ciudadanos, aunado al hecho que se le impone a la Registraduría Nacional del Estado Civil, también excediéndose en la capacidad regulatoria, la subyugación al SUIT y a otros estamentos".

Inadmitida la demanda inicial por falta de certeza y suficiencia, el demandante no aportó, en el escrito de subsanación, elementos de juicio adicionales con el objeto de precisar las razones por las cuales las disposiciones demandadas violan los artículos 150.10 y 121 de la Constitución. No obstante, la demanda fue admitida en aplicación del principio pro actione. Sobre estos cargos volverá la Corte más adelante.

Inconstitucionalidad de las normas demandadas por infracción a los artículos 113, 120 y 266 de la Constitución

El demandante señala, con fundamento en los artículos 113, 120, y 266 de la Constitución, que las disposiciones demandadas desconocen el principio de separación de los poderes. Adicionalmente hace cuestionamientos generales por el desconocimiento de los artículos 208 y 209 del texto superior.

Comienza por advertir que el **artículo 9** demandado obliga a las autoridades a integrarse al modelo de Servicios Ciudadanos Digitales, que se implementará conforme a los estándares que imponga o determine de manera unilateral el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Advierte que "al obligar a los órganos autónomos e independientes a someterse a un modelo diseñado por otro estamento, …se infringe la denominada autonomía e independencia consagrada en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene que subyugarse a las directrices y modelos que el ejecutivo le señale".

A juicio del demandante la disposición "posibilitó que entidades distintas a la Registraduría Nacional del Estado Civil puedan establecer estándares para el proceso de identificación de los ciudadanos en plataformas tecnológicas" y al hacerlo invadió "el ámbito competencial de la Registraduría y otros organismos autónomos e independientes, y viceversa" condicionando "sus posibilidades administrativas, jurídicas, presupuéstales y, en general, de autogobierno" y amenazando "la autodeterminación administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil y demás autoridades que pretenden sujetarse e los Servicios Ciudadanos Digitales.

Adicionalmente, alega que el artículo demandado invade "las competencias constitucionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tanto se atribuye al Gobierno Nacional (i) la verificación de la identidad de las personas -especialmente las naturales-, (ii) la posibilidad de dar a conocer y permitir a personas, entidades y empresas el acceso a la información que de ellas custodia el Estado, lo cual comprende, desde luego, el Archivo Nacional de Identificación -ANI, el Sistema de Información de Registro Civil - SIRC y la Gestión Electrónica de Documentos -

GED y (iii) compartir información con otras entidades públicas".

En el escrito de subsanación de la demanda agregó que "[s]e debe tener presente que de manera clara y precisa, el artículo 120 de la Constitución le confiere a la Registraduría "lo relativo a la identidad de las personas". Nótese que no se habla solamente de la función de identificar personas…, sino que se le confía todo lo relativo a la identidad, lo cual, dada la amplitud de este referente que viene prescrito en términos de una cláusula general de competencia, conlleva el dominio exclusivo frente al establecimiento, la verificación, la modificación, custodia, guarda, manejo, acceso y suministro de la información".

En lo que tiene que ver con el **artículo 10**, cuestiona que sea la "Agencia Nacional Digital, adscrita a la Rama Ejecutiva, y no las demás autoridades que manejan la información, quien disponga de los instrumentos y mecanismos para masificar o generalizar las capacidades del Estado en lo que atañe al modelo o parámetro al cual han de someterse el resto de Estamentos para materializar la interoperabilidad entre Entidades que se plantea, lo cual va en contra del artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, como quiera que la interoperabilidad bajo un equilibrio de poderes, no puede estar condicionada a los instrumentos o mecanismos que imponga la Agencia Nacional Digital, adosada a la Rama Ejecutiva".

En el escrito de corrección de la demanda afirma que "la llamada interoperabilidad no funciona respetando la independencia de los órganos autónomos e independientes, dado que se impone el deber de cumplir con los estándares que determine la Agencia Nacional Digital y agrega que "se le sustrae [a la Registraduría] el dominio de sus bases de datos, so pretexto de que todo el que necesite -bien sea una persona de derecho público o una de derecho privado- acceder a la información contenida en ellas, deberá hacerlo a través del órgano dispuesto por el Ejecutivo para tal efecto, que, incluso, estaría facultado para suministrarlas a otras autoridades, sin considerar en lo absoluto a la Registraduría".

En relación con el **artículo 11** señala que esta disposición establece que "Todas" las autoridades tendrán acceso a las soluciones tecnológicas que permitan la identificación de los colombianos en medios electrónicos, para lo cual, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene el deber … de establecer las condiciones y mecanismos necesarios para garantizar la materialización de la interoperabilidad de las bases de datos que contienen la información de los colombianos, bajo el modelo de Servicios Ciudadanos Digitales que se implementará conforme a los estándares que imponga o determine de manera unilateral el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ver artículo 9°)".

De esta lectura, el accionante concluye que "las diversas autoridades cumplirán la labor que la Constitución le endilgó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, consistente en administrar y gestionar todo lo atinente a la identificación de los colombianos, pues a los demás estamentos o autoridades han de suministrársele los ítems "que permitan la identificación", y a su turno, se exige o impone, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, establecer los mecanismos para garantizar la interoperabilidad de sus bases de datos, lo que se traduce en el hecho que surge una obligación de subyugar a quien maneja la Identidad, para que "sí o sí" comparta sus bases de datos, lo cual, conforme al mismo artículo 11 ha de hacerse constreñidamente con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones, sin miramientos acerca de si existen otros actores que también pudieren brindar apoyo".

Frente al **artículo 12**, el demandante señala que dicha disposición "consagra la orden de permitir el acceso o interoperabilidad de las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

al Consejo Nacional Electoral, directamente, y este imperativo no sólo opera respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sino también en relación con otras autoridades, por lo que… dicha imposición o imperativo, va en contravía de la autonomía e independencia, que debe regir para un equilibrio de poderes, aún entre organismos autónomos e independientes"

En relación con el **artículo 13**, el accionante manifiesta que "impone el deber a la Registraduría Nacional del Estado Civil de permitir, de manera gratuita a las Entidades Públicas el acceso a los mecanismos identificación de los colombianos. Al ser gratuito, se inobserva el principio de unidad de caja. En tal orden, supone que los archivos de la Registraduría puedan ser conocidos por actores externos sin más limitaciones que la reserva que existe sobre algunos datos. Lo cual, rompe con el parámetro de razonabilidad y proporcionalidad en la medida que, prácticamente, toda la carga económica de esta implementación de los servicios digitales de los que pretende valerse el ejecutivo estaría siendo soportada y subvencionada con cargo a los recursos de aquella".

Inconstitucionalidad de las normas demandadas por infracción de los artículos 208 y 209

El demandante observa que en tanto "el artículo 9 del Decreto 2106 de 2019 le atribuye al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecer parámetros para que otros estamentos diversos a la cartera referida implementen el modelo denominado "Servicios Ciudadanos Digitales", … se desbordan las facultades que el constituyente le endilgó a los Ministros en el artículo 209 (sic) de la Constitución Política de Colombia. || Y lo mismo es predicable del artículo 13 del Decreto 2106 de 2019".

El accionante cuestiona la duplicidad de funciones que la norma genera en contravía del principio de economía y eficacia contenido en el artículo 209 constitucional, con ocasión de la obligación de interoperabilidad que imponen los artículos demandados.

En efecto, agrega, la obligación legal implícita en los artículos demandados implica gastos e inversiones innecesarias en tanto "basta que se solicite la identidad de una persona por las autoridades a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, para efectos de identificar a la persona, sin que se requiera más inversión por parte de la Agencia Nacional Digital, ni el Ministerio de las Tecnologías".

III. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista[6], que venció el 19 de agosto de 2020, intervinieron las entidades e instituciones que seguidamente se relacionan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto del Procurador General de la Nación.

El sentido de las intervenciones fue el siguiente:

Intervenciones	Inhibición como petición principal	Exequibilidad	Inexequibilidad
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	X	X	
Departamento Nacional de Planeación	X	X	
Departamento Administrativo de la Función Pública	X	X	
Dirección Nacional de Inteligencia	X		
Luis Alberto Clavijo Cuineme	X		
Franklin José López Solano	X	X	
Luis Francisco Gaitán Puentes			X
Juan Diego Buitrago Galindo	X	X	

Intervención de entidades públicas[7]

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones pide a la Corte Constitucional que se inhiba de resolver la demanda y que, en caso contrario, se declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Para el efecto hace una extensa exposición para sustentar el incumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia, así como algunas observaciones relacionadas con el alcance de la demanda y de los cargos que deben ser analizados. Al respecto advierte que inicialmente la totalidad de la demanda fue inadmitida por incumplir los requisitos de certeza y suficiencia y que al momento de subsanarla, el demandante no se refirió a la totalidad de las disposiciones acusadas, ni sustentó la violación de todos los artículos constitucionales presuntamente infringidos.

A su juicio esto impone a la Corte que solo se refiera a los artículos 9 y 10 porque "el accionante no formula cargos contra los artículos 11, 12 y 13 del Decreto 2106 de 2019, lo que impide que sean examinados por el Tribunal. E incluso si eventualmente se llegara a considerar que las acusaciones vertidas contra dichas disposiciones son cargos de inconstitucionalidad, tal como se puede predicar de los presentados frente a los artículos 9 y 10 del Decreto 2106 de 2019, carecen de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia".

Para sustentar su posición, el MinTIC plantea que en la demanda se confunden deliberadamente los conceptos de identificación digital y los servicios ciudadanos digitales para dejar en claro que estos últimos no corresponden a la competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil[8].

También precisa que el alcance del término autoridades en las disposiciones demandadas es el contenido en el artículo 2 del Decreto 2106 de 2019 ya referenciado.

En relación con los cargos, el Ministerio señala que el accionante parte de una premisa errada según la cual "la Registraduría Nacional del Estado Civil es un órgano autárquico que ejerce sus competencias sin ninguna relación con los otros órganos que hacen parte de la organización

nacional electoral ni con las otras con las otras ramas del poder público" dejando de lado que, por ejemplo, carece de una "potestad reglamentaria exclusiva, principal y autónoma en materia de la reglamentación de la identificación de las personas", siendo que ella es "una competencia normativa subordinada y residual".

Reitera su apreciación sobre la demanda al referirse al alcance de la competencia constitucional atribuida a la Registraduría sobre la identificación de las personas". A juicio del ministerio, el accionante "parte de un entendimiento erróneo de la disposición constitucional, pues supone que se trata de una competencia absoluta y omnicomprensiva, de forma tal que **todo aquello que guarde alguna relación con la identificación de las personas**, es una competencia exclusiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil". Sin embargo, "tal competencia, dista de ser absoluta y autárquica como entiende el demandante" porque "desde la perspectiva legal siempre ha guardado relación exclusiva con la expedición de la cédula de ciudadanía".

En este punto, aclara que la cédula de ciudadanía no es el único documento de identidad de las personas "pues existen otros documentos (como por ejemplo el carnet de afiliado al sistema de seguridad social de salud) que les permite identificarse para acreditar la titularidad de derechos" y concluye que "la Registraduría es la entidad competente para expedir la cédula de ciudadanía pero que su competencia en materia de identificación de las personas no es exclusiva ni excluyente, como pretende el demandante"[9].

El ministerio defiende que el servicio ciudadano digital de interoperabilidad "no tiene relación con las competencias de identificación de las personas que corresponde a la Registraduría, ...la AND no tiene competencias reglamentarias en la materia, (iii) el servicio ciudadano digital no supone la creación de una base de datos sino de una plataforma de interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades estatales".

En lo que tiene que ver con los cargos relacionados con el exceso en el uso de facultades extraordinarias, el Ministerio advierte que el demandante no "demuestra en el proceso que en efecto, cotejados objetivamente los textos de las facultades otorgadas y de las disposiciones adoptadas en su desarrollo, no existe entre ellos una correspondencia sustancial". Por lo tanto, no se cumplen los requisitos para un pronunciamiento de fondo sobre esta disposición por la alegada violación del artículo 150.10 constitucional".

El Departamento Nacional de Planeación[10] solicita que la Corte Constitucional se inhiba en tanto la demanda no cumple con los requisitos mínimos para un pronunciamiento de fondo. En subsidio, pide que los artículos demandados sean declarados exequibles.

Para el efecto, advierte que el accionante hace una lectura errada de las disposiciones y que los artículos demandados no afectan la separación de poderes y, por el contrario, realizan el deber de colaboración armónica para lograr "una administración pública moderna, eficiente y eficaz, que en últimas no solamente beneficie a los usuarios y ciudadanos, sino al Estado colombiano en general". Resalta que esta colaboración no sólo rige para las ramas del poder público, sino también para los organismos autónomos, incluida la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De igual forma insiste en que "de la simple lectura de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, es evidente que no solamente, como lo afirma el accionante, se le atribuyó la potestad de simplificar o suprimir aquellos trámites, procesos y procedimientos innecesarios, sino que el Congreso de la República también lo autorizó para reformar aquellas operaciones que de una u otra manera aporten en la transformación digital para una gestión

pública efectiva, eficiente y eficaz".

El Departamento Administrativo de la Función Pública se opone a las pretensiones del demandante y solicita que la Corte Constitucional se inhiba para resolver la demanda o que, en su defecto, declare la exequibilidad de los artículos demandados. Así, manifiesta que la demanda no cumple con los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia ni pertinencia, puesto que no se presentan cargos verdaderos de inconstitucionalidad por violación de los preceptos constitucionales señalados en el contexto de la demanda, sino que la ruptura constitucional alegada proviene de una apreciación subjetiva del demandante.

Además de hacer énfasis en que las disposiciones realizan el deber de colaboración armónica entre autoridades, aclara que el servicio ciudadano digital de interoperabilidad no supone ninguna de las consideraciones que alega el demandante porque: "(i) este servicio no tiene relación con las competencias de identificación de las personas que corresponde a la Registraduría, (ii) la [Agencia Nacional Digital] no tiene competencias reglamentarias en la materia, (iii) el servicio ciudadano digital no supone la creación de una base de datos sino de una plataforma de interrelación de los sistemas de información de las entidades estatales. En ese sentido, el servicio ciudadano digital de interoperabilidad es una manifestación del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, pues permite que por medio de una plataforma se interconecten los servicios de información de las distintas entidades estatales".

Alega que "la facultad para simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos, innecesarios existentes en la administración pública, desde luego lleva implícito de ser necesario la asignación de funciones y la creación de nuevas competencias para lograr el cometido sin que ello signifique rebasar las facultades otorgadas al ejecutivo, por parte del Congreso".

También pone de presente que el Decreto 2106 de 2019, en el artículo 2 fija el alcance del término autoridades.

El Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia interviene para respaldar la constitucionalidad de las normas. Al igual que en las intervenciones ya reseñadas manifiesta que los artículos cuestionados realizan el principio de colaboración armónica entre las ramas y órganos del Estado. Así mismo, señala que no contravienen los límites impuestos por el legislador para el ejercicio de las facultades extraordinarias. Al contrario, apuntan a realizar los fines y propósitos para los cuales fueron otorgados al establecer el marco jurídico para que opere la interoperabilidad de la información de las autoridades integradas a los Servicios Ciudadanos Digitales y se logre la simplificación y por ende la reforma de trámites que existen en la administración pública.

Intervenciones ciudadanas[11]

Luis Francisco Gaitán Puentes[12] interviene para coadyuvar "la pretensión constitucional incoada por el ciudadano demandante en el vocativo de la referencia, en los mismos términos del libelista".

En particular, advierte que del artículo 9 acusado se desprende: "i) la atribución de facultades ilimitadas al MINTIC para imponer a la Registraduría Nacional del Estado Civil los estándares para los Servicios Ciudadanos Digitales, sin ninguna parametrización previa en la ley; (ii) la usurpación por parte del Gobierno Nacional de la función de identificación -que desde luego

comprende también la verificación de la identidad, y no solo el registro inicial-, y de la disposición privativa para uso público y privado de las bases de datos de la organización electoral sin ningún tipo de control y por fuera de las orientaciones especializadas que esta pueda emitir; y (iii) la afectación del patrimonio y el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la medida en que se imponen cargas de servicio y gratuidad, sin que se definan mecanismos de financiación rente a la imposición de las nuevas cargas; máxime cuando se sustrae el cobro de las tasas asociadas a dichas bases, con las que en buena medida se respalda el cumplimiento de su misión institucional".

Frente al artículo 10 advierte que "se sustrae al órgano electoral el dominio, operación final y funciones certificatorias, sin la morigeración del consecuente impacto fiscal y en desmedro de la autonomía que tiene la Registraduría para regular la forma a la que se accede a las bases de datos que por razones constitucionales administra. Además, hay un mandato sin destinatario de actualización de trámites en el SUIT para que pueda ser operada por diferentes usuarios -interoperabilidad-, que pone en riesgo de manipulación de los archivos ante la mirada impávida de la Registraduría".

En lo que tiene que ver con los artículos 11, 12 y 13 demandados, dice que las disposiciones permiten que "los archivos de la Registraduría puedan ser conocidos por actores externos, sin más limitaciones que la reserva que existe sobre algunos datos, lo cual rompe con todo parámetro de razonabilidad y proporcionalidad en la medida en que, prácticamente, toda la carga económica de la implementación de los Servicios digitales de los que pretende valerse el Ejecutivo estaría siendo soportada y subvencionada con cargo a los recursos de aquella".

Franklin José López Solano[13] pide a la Corte que se declare inhibida para resolver la demanda presentada y subsidiariamente que declare la exequibilidad de los artículos demandados. A su juicio, "de la lectura de las norma acusadas, no se observa que la función constitucional de identificación de las personas en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se traslade a otras entidades públicas en virtud del funcionamiento de la interoperabilidad, pues una cosa es que en el marco del ejercicio de sus funciones y para beneficio de las mismas, las entidades públicas puedan tener acceso a bases de datos de información de la Registraduría Nacional, y otra muy distinta es entender que se esté variando la competencia en lo relativo a la identificación de las personas que es función propia de la Registraduría en los términos de los artículos 120 y 266 de la Constitución Política".

Además de reiterar los argumentos de otros intervinientes en relación con el deber de colaboración armónica, los beneficios de la medida y la no extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, en relación con el artículo 13 demandado advierte que "no se observan razones de inconstitucionalidad en la norma precitada, que establece la implementación de una política de acceso a información a bases de datos existentes en las entidades públicas, más no una variación en las competencias y funciones de cada entidad".

Manifiesta que comparte la preocupación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en lo referente a la carga económica de esta implementación de los servicios ciudadanos digitales, pues no es claro a quien le corresponderá realizar las inversiones para que las entidades públicas puedan ofrecer servicios de intercambio de información, teniendo en cuenta que para esto se requiere infraestructura y protocolos de interconexión, especificaciones de interfaz, servicios de integración, prestación e intercambio de datos y protocolos de comunicación seguros.

Luis Alberto Clavijo Cuineme[14] se opone a las pretensiones del accionante y solicita la

exequibilidad de los artículos demandados. Manifiesta que, de acuerdo con el artículo 113 de la carta, las entidades públicas se encuentran instituidas para colaborar armónicamente para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, así que los artículos demandados materializan el mandato de colaboración armónica que le corresponde a todas las entidades públicas y órganos del Estado.

Así mismo, agrega que la implementación de los Servicios Ciudadanos Digitales no supone afectación alguna de la competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil en relación con la identificación de las personas. Para el efecto cita el artículo 2.2.17.1.3. del Decreto 1078 de 2015, que establece que la identificación por medios digitales, a través de la cédula de ciudadanía digital y por biometría, se regirá por las disposiciones que para tal efecto expida la Registraduría Nacional del Estado Civil en el marco de sus competencias.

En general, manifiesta que "el demandante realiza una **interpretación errónea** de las normas acusadas, señalando respecto de ellas un alcance distinto al que verdaderamente les corresponde. Por el contrato el servicio de Autenticación Digital se encuentra estructurado como un mecanismo para que, en aquellos trámites en los cuáles se requiera mayor certeza sobre la identidad del ciudadano, se pueda consultar la información que reposa en las bases de datos de la Registraduría..., especialmente en el Archivo Nacional de Identidad, logrando una autenticación del ciudadano de cara al trámite a realizar...". (resaltado fuera del texto original).

El ciudadano **Juan Diego Buitrago Galindo** pide a la Corte que se inhiba de resolver porque la demanda no cumple con los requisitos para que la Corporación se pronuncie. En particular advierte que el escrito "confunde el acceso a la base de datos información que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil, con la identificación de personas. Por esta razón el accionante concluye de manera equivocada que las normas demandadas subordinan las competencias de la Registraduría al Ejecutivo".

En lo que tiene que ver con el cargo por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, observa que "las normas demandadas no establecen funciones propias de la Registraduría a otras entidades diferentes a ésta".

Por último aclara que las disposiciones demandadas se refieren al "suministro de información por parte de la Registraduría, lo cual propende por una efectiva gestión pública por parte de la mencionada entidad, frente al ciudadano, y permiten además evitar suplantaciones".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con los cargos de inconstitucionalidad formulados contra las disposiciones demandadas y, en subsidio, que los declare exequibles por los cargos analizados.

Para sustentar su posición señala que la demanda no cumple el requisito de certeza, en particular porque la interpretación que el accionante hace de las disposiciones demandadas supone que "las entidades que eventualmente accedan al servicio de interoperabilidad estarán habilitadas para modificar la información disponible y a cargo de la entidad que la generó. Y es a partir de esta confusión de donde avizora una invasión a la competencia que la misma Constitución asignó a la Registraduría como entidad autónoma e independiente".

El Procurador General de la Nación advierte que esa "interpretación no es correcta, por cuanto supone que el Decreto Ley 2106 de 2019 asignará a quienes cuenten con un perfil de consulta, el

rol de fuente u operador de la información, circunstancia que no es advertida o autorizada por ninguna de las normas demandadas. Más aún, el artículo 10 señala la necesidad de fijar parámetros para la consulta de las bases de datos en atención a los principios y reglas de protección de datos personales, lo que de por sí implica una rigurosidad en el tratamiento y consulta de esta información".

A su juicio, la "coordinación en el manejo de la estrategia digital y de las plataformas requeridas no implica que la totalidad de entidades involucradas resulten subordinadas a aquellas que, en el ejercicio de sus funciones, definirán los asuntos técnicos requeridos para la operatividad y mayor utilidad de los aplicativos".

En lo que tiene que ver con el cargo por extralimitación en el ejercicio de las facultades otorgadas por el legislador, el Procurador señala que las disposiciones demandadas "materializan la separación y colaboración armónica entre los órganos del Estado".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones impugnadas hacen parte de un decreto ley[15] expedido en desarrollo de facultades extraordinarias otorgadas mediante el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019[16], con fundamento en el artículo 150-10 de la Constitución.

B. Examen de aptitud de la demanda. Requisitos

Si bien la demanda fue inicialmente inadmitida por falta de certeza y suficiencia, luego de su subsanación se procedió a su admisión en aplicación del principio pro actione.

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, aun cuando toda demanda debe ser analizada a la luz del principio pro actione, en ella es necesario que concurran unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende adelantarse. Dicho principio tiene por objeto garantizar de la manera más amplia posible el derecho político de todo ciudadano a controlar la actividad del legislador. Sin embargo, el juez constitucional no puede asumir el papel del accionante ni, mucho menos, reemplazarlo en la formulación de las pretensiones, pues sólo a él corresponde la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las decisiones del legislador.

El Decreto 2067 de 1991, que regula el procedimiento de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, señala, en el artículo 2, que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado**[17]** y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la acusación se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, establecer el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que este fue quebrantado; y finalmente (v) expresar la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como el concepto de la violación**[18]**, implica una carga material y no meramente formal, que lejos de satisfacerse con la presentación de cualquier tipo de razones, exige la formulación de unos mínimos argumentativos que se deben apreciar a la luz del principio pro actione**[19]**. Estos argumentos no pueden ser vagos, abstractos, imprecisos o globales, por el contrario, deben permitir que se evidencie la contradicción de las disposiciones acusadas con la Constitución. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas, y (iii) se expresan las razones por las cuales se estima que los textos demandados violan la Constitución. Esas razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Según lo ha planteado reiteradamente este Tribunal, hay claridad cuando existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y los fundamentos en los que se soporta; hay certeza cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una que el actor deduce de manera subjetiva; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma legal demandada vulnera la Carta; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de suscitar una duda mínima sobre la validez de la norma demandada, con impacto directo en la presunción de constitucionalidad que le es propia**[21]**.

También ha sostenido la Corporación que si bien, en principio, en el auto admisorio el magistrado sustanciador define si la demanda cumple o no los requisitos mínimos de procedibilidad, es a la la Sala Plena de la Corte a la que corresponde la función constitucional de decidir de fondo sobre los cargos formulados por los ciudadanos contra las leyes o los decretos con fuerza de ley[22].

Ahora bien, solo después del auto admisorio de la demanda, los ciudadanos y el Procurador General de la Nación tienen la oportunidad de intervenir en el proceso y de fijar su posición y su concepto ante la Corte. Tales intervenciones, además de las pruebas que eventualmente se incorporen en el trámite, deben ser consideradas por la Sala Plena de la Corporación al momento de tomar una decisión, oportunidad en la cual podrá, de ser necesario, resolver definitivamente sobre la aptitud de los cargos[23].

En el presente proceso, la mayoría de los intervinientes, así como el Procurador General de la Nación, solicitan que se declare la Corte inhibida para resolver sobre la exequibilidad de las disposiciones demandadas, como se expuso en el acápite correspondiente. Llegado el momento de decidir la presente demanda contra los artículos 9 a 13 del Decreto 2106 de 2019, la Corte encuentra que, efectivamente, los cargos formulados no satisfacen los requisitos mínimos de procedibilidad, como pasa a explicarse.

La ausencia de cargos ciertos y suficientes de las disposiciones demandadas por violación a los artículos 121 y 150.10 de la Constitución

Como ya se dijo, la demanda contiene dos grupos de cargos. El primero se refiere a la violación del artículo 121 por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, con fundamento en el artículo 150.10 constitucional. El segundo grupo tiene que ver con el desconocimiento del núcleo esencial del equilibrio de poderes contenido en el artículo 113 ídem, por el desbordamiento del "principio de colaboración

armónica" y la violación de la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en contravía de los artículos 120 y 266, así como de los artículos 208 y 209 en tanto las disposiciones demandadas otorgan a otras autoridades la función de identificación de los ciudadanos.

No obstante, como se señaló oportunamente (F.J. 9), en el memorial de subsanación el accionante no se refirió a los cargos por violación de los artículos 150.10 y 121 de la Constitución. Por esta razón, en la medida en que no se aportaron argumentos ciertos y suficientes adicionales a los que motivaron la inadmisión de la demanda inicial, la Corte se abstendrá de pronunciarse de fondo sobre los mismos al no cumplir los requisitos de certeza y suficiencia.

Las deficiencias de los cargos por violación a los artículos 113, 120, 266, 208 y 209

Como recién se señaló, el segundo grupo de cargos se refiere al desconocimiento del núcleo esencial del equilibrio de poderes por el desbordamiento del "principio de colaboración armónica" y la violación de la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tanto las disposiciones demandadas aparentemente otorgan a otras autoridades la función de identificación de los ciudadanos.

La Corte encuentra que estos cargos tampoco cumplen con el requisito de certeza. En efecto, las proposiciones que el accionante infiere de las disposiciones demandadas, en particular aquellas según las cuales se entrega a otras autoridades la función de identificación de los ciudadanos -y sobre las que construye su acusación-, no corresponden a su contenido ni al sentido que puede atribuirse a ellas de manera natural y obvia, sino a conjeturas muy elaboradas sobre su aplicación. De este modo, las razones que fundamentan la demanda no son suficientes porque sólo corresponden a la particular comprensión del actor sobre las disposiciones demandadas.

En efecto, el artículo 9 establece que las autoridades deben integrarse y hacer uso del modelo de Servicios Ciudadanos Digitales. De acuerdo con esta disposición, el Gobierno nacional debe prestar gratuitamente los Servicios Ciudadanos Digitales base y las autoridades deben implementarlos de conformidad con los estándares que establezca el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).

No obstante, el demandante considera que la disposición "posibilitó que entidades distintas a la Registraduría Nacional del Estado Civil puedan establecer estándares para el proceso de identificación de los ciudadanos en plataformas tecnológicas". Adicionalmente, manifiesta que el citado artículo "atribuye al Gobierno Nacional (i) la verificación de la identidad de las personas -especialmente las naturales-, (ii) la posibilidad de dar a conocer y permitir a personas, entidades y empresas el acceso a la información que de ellas custodia el Estado, lo cual comprende, desde luego, el Archivo Nacional de Identificación -ANI, el Sistema de Información de Registro Civil - SIRC y la Gestión Electrónica de Documentos - GED y (iii) compartir información con otras entidades públicas".

Una simple comparación del tenor literal del articulado y de la comprensión del actor sobre el traslado de competencias en materia de identificación de las personas naturales, en particular de las que suponen la posibilidad de permitir indiscriminadamente el acceso a la información personal que custodia el Estado, permiten concluir que no se trata de cargos ciertos.

Asimismo, el accionante considera que "el mandato al MinTIC desborda las facultades que el constituyente le endilgó a los Ministros en el artículo 209 (sic) de la Constitución Política

de Colombia. || Y lo mismo es predicable del artículo 13 del Decreto 2106 de 2019", sin apenas justificar las razones de dicha acusación. En este punto, ni en la demanda ni en su corrección sustenta de qué manera los artículos demandados exceden la competencia reglamentaria prevista en el artículo 189.11 de la Constitución, en concordancia con los artículos 115 y 209 ídem.

Adicionalmente, al cuestionar la duplicidad de funciones que, a su juicio, generan las disposiciones demandadas como consecuencia de la obligación de interoperabilidad, observa la Sala que el actor se refiere a las consecuencias de aplicación de la norma, así como a los gastos e inversiones que requieren su implementación. En este punto se precisa que, además de que el cargo parte de una premisa que no se desprende de forma natural y obvia de las disposiciones acusadas, en detrimento de su certeza, lo que cuestiona es la conveniencia de la medida. Este último aspecto priva de pertinencia al cargo y hace que las razones aportadas para apoyar su acusación resulten insuficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad que tienen los textos demandados.

El artículo 10 prescribe que las autoridades deben vincular a los mecanismos que disponga la Agencia Nacional Digital (AND) los instrumentos y programas que contribuyan a masificar las capacidades del Estado en la prestación de Servicios Ciudadanos Digitales. También obliga a la AND a prestar el servicio ciudadano digital de interoperabilidad.

De igual forma, consagra que el uso y reutilización de la información que repose en bases de datos o sistemas de información integrados en el servicio ciudadano digital de interoperabilidad se efectúe bajo los principios y reglas de protección de datos personales y conforme a los protocolos de clasificación, reserva y protección de datos. Para tal efecto, establece que no se requerirá la suscripción de acuerdos, convenios o contratos interadministrativos.

Asimismo, establece que las autoridades no exigirán a los ciudadanos los requisitos o documentos que reposen en bases de datos o sistemas de información que se encuentren integrados en el servicio ciudadano digital de interoperabilidad.

Adicionalmente, la disposición establece reglas especiales para documentos reconocidos ante cónsul o expedidos por un cónsul de Colombia, prevé deberes para las autoridades integradas en relación con el SUIT (Sistema Único de Información de Trámites) y habilita la consulta gratuita de registros públicos y en línea a todas las demás autoridades, bajo ciertos parámetros.

En oposición a lo descrito, el accionante considera, según afirma e**n el escrito de corrección de la demanda,** que con el **artículo 10, "... se le sustrae [a la Registraduría] el dominio de sus bases de datos, so pretexto de que todo el que necesite -bien sea una persona de derecho público o una de derecho privado- acceder a la información contenida en ellas, deberá hacerlo a través del órgano dispuesto por el Ejecutivo para tal efecto, que, incluso, estaría facultado para suministrarlas a otras autoridades, sin considerar en lo absoluto a la Registraduría".**

Como se observa, en ninguna parte de la disposición atacada se establece limitación alguna a la Registraduría Nacional del Estado Civil respecto del "dominio" de sus bases de datos. La inferencia hecha por el accionante excede el alcance del artículo citado y solo encuentra sustento en una interpretación muy particular sobre los contenidos demandados. De allí que, al partir de una premisa errada, la argumentación presentada para justificar por qué el artículo 10 es inconstitucional, pierde toda su fuerza e impide su análisis sustancial.

El artículo 11 indica que la Registraduría Nacional del Estado Civil debe establecer las condiciones y los mecanismos necesarios para garantizar la interoperabilidad de sus bases de datos en el marco de la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales de los que trata el presente decreto con el apoyo del MinTIC.

A diferencia de lo expuesto, el demandante considera que la disposición **establece que "las diversas autoridades cumplirán la labor que la Constitución le endilgó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, consistente en administrar y gestionar todo lo atinente a la identificación de los colombianos" de donde "surge una obligación de subyugar a quien maneja la Identidad, para que "sí o sí" comparta sus bases de datos, lo cual, conforme al mismo artículo 11 ha de hacerse constreñidamente con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones, sin miramientos acerca de si existen otros actores que también pudieren brindar apoyo".**

Al igual que con las disposiciones anteriores y por las mismas razones, la Corte debe abstenerse de un análisis de fondo del cargo. El accionante deja de lado el tenor literal del artículo según el cual es la RNEC la que debe establecer las condiciones y los mecanismos necesarios para garantizar la interoperabilidad de sus bases de datos y también que, para hacerlo, puede contar con el apoyo del MinTIC. Adicionalmente, en ninguna parte del artículo se establece que otras autoridades "administrarán y gestionarán todo lo atinente a la identificación de los colombianos". Es claro así, que la norma que se pretende derivar de la disposición atacada es inexistente.

El artículo 12 obliga a que la RNEC permita la interoperabilidad de sus bases de datos para atender los requerimientos del Consejo Nacional Electoral en cumplimiento de sus funciones de supervisión. Para este efecto, establece que no sea necesario celebrar convenios y obliga a que se observen los protocolos que se adopten en materia de clasificación, reserva y protección de datos.

Así mismo ordena a las autoridades que administren bases de datos con información que requiera el Consejo Nacional Electoral para el cumplimiento de sus funciones que permitan su interoperabilidad, siguiendo los protocolos que se adopten en materia de clasificación, reserva y protección de datos.

El artículo 13 establece que la RNEC debe permitir a las entidades públicas el acceso a los mecanismos de identificación de los colombianos de manera gratuita, así como establecer los protocolos de clasificación, reserva y protección de datos que deben seguir las entidades para su uso, mediante la aceptación del modelo de términos de acceso que para tal fin establezca la dicha entidad, con el apoyo del MinTIC.

En relación con estos dos artículos, el accionante señala que el mandato del artículo 12 "va en contravía de la autonomía e independencia, que debe regir para un equilibrio de poderes, aún entre organismos autónomos e independientes" y que el artículo 13 "impone el deber a la Registraduría Nacional del Estado Civil de permitir, de manera gratuita a las Entidades Públicas el acceso a los mecanismos identificación de los colombianos" y que esto implica "que los archivos de la Registraduría puedan ser conocidos por actores externos sin más limitaciones que la reserva que existe sobre algunos datos. Lo cual, rompe con el parámetro de razonabilidad y proporcionalidad en la medida que, prácticamente, toda la carga económica de esta implementación de los servicios digitales de los que pretende valerse el ejecutivo estaría siendo soportada y subvencionada con cargo a los recursos de aquella".

Esta acusación es evidentemente insuficiente. El accionante no sustenta por qué se viola la autonomía e independencia de la RNEC cuando el legislador extraordinario establece la obligación de permitir la interoperabilidad de sus bases de datos para atender los requerimientos del Consejo Nacional Electoral. En este punto, el actor deja de lado que el texto demandado condiciona dichas solicitudes al cumplimiento de sus funciones constitucionales de supervisión y, adicionalmente, omite pronunciarse sobre el deber de colaboración armónica para la realización de los fines del Estado que establece la Constitución en el artículo 113 y al cual se ha referido la Corte Constitucional en múltiples oportunidades[24].

Frente al artículo 13, observa la Sala que el cargo sobre la forma en que debe financiarse el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la disposición plantea más un juicio de conveniencia que uno de constitucionalidad. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad implica que el demandante aporte a la Corte razones pertinentes y suficientes que le permitan verificar cómo las disposiciones acusadas se contraponen directamente a la Constitución. La simple enunciación de los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad como argumento retórico para cuestionar la conformidad de la disposición demandada con el texto superior carece de fuerza persuasiva para despertar así sea una mínima duda sobre su constitucionalidad.

Debe resaltar la Corte que los reproches contra los artículos 11, 12 y 13 del Decreto 2106 de 2019 no cumplen tampoco los requisitos de especificidad ni de pertinencia. Así, el accionante en el escrito de subsanación ha pedido a la Corte Constitucional en relación con los artículos 11 y 12 que establezca que las entidades que accedan a los datos de identificación no los modifiquen, con el fin de garantizar la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en lo que tiene que ver con el artículo 13, ha señalado que el deber de gratuidad afecta el principio de unidad de caja, sin sustentar las razones en las que se apoya para tal afirmación. Estas solicitudes, como se observa, distan de ser cargos que permitan un pronunciamiento de fondo.

C. Síntesis de la decisión

El ciudadano Alexander Vega Rocha solicita la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 9 a 13 del Decreto 2106 de 2019, al considerar que desconocen el artículo 121 de la Constitución, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas -con fundamento en el artículo 150.10 de la Carta-, por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019. También afirma que contradicen el núcleo esencial del equilibrio de poderes consagrado en el artículo 113 constitucional, desbordan el "principio de colaboración armónica" y vulneran la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil en contravía de los artículos 120 y 266, así como de los artículos 208 y 209 en tanto las disposiciones demandadas otorgan a otras autoridades la función de identificación de los ciudadanos.

La Sala Plena encuentra que los cargos formulados en la demanda no cumplen los requisitos de (i) certeza, como quiera que las acusaciones no exponen un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírsele a las disposiciones acusadas, sino que se basan en interpretaciones subjetivas de los textos demandados que se apartan de su sentido natural y obvio, (ii) suficiencia, ya que los argumentos no logran generar duda sobre la constitucionalidad de los enunciados demandados. En relación con los artículos 11 a 13, además, incumple con los requisitos de (iii) especificidad, debido a que los argumentos son genéricos, excesivamente vagos y no alcanzan a demostrar cómo las disposiciones demandadas vulneran la Constitución y (iv) pertinencia, porque las razones no plantean un problema de constitucionalidad sino de conveniencia o corrección de la norma acusada.

En consecuencia, la Sala Plena adoptará una decisión inhibitoria sobre la demanda planteada.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Ley 2106 de 2019 "(p)or el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública", por ineptitud de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-023/21

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana (Salvamento de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación (Salvamento de voto)

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración (Salvamento de voto)

Expediente: D-13668

M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, a continuación me permito expresar las razones que me llevan a salvar el voto en este asunto.

La Sentencia C-23 de 2021, adoptada mayoritariamente, señala que inadmitida la demanda inicial "por falta de certeza y suficiencia, el demandante no aportó, en el escrito de subsanación, elementos de juicio adicionales con el objeto de precisar las razones por las cuales las disposiciones demandadas violan los artículos 150.10 y 121 de la Constitución." No obstante, señala la sentencia, "la demanda fue admitida en aplicación del principio pro actione."

Igualmente, la sentencia advierte que "La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, aun cuando toda demanda debe ser analizada a la luz del principio pro actione, en ella es necesario que concurran unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende adelantarse. Dicho principio tiene por objeto garantizar de la manera más amplia posible el derecho político de todo ciudadano a controlar la actividad del legislador. Sin embargo, el juez constitucional no puede asumir el papel del accionante ni, mucho menos, reemplazarlo en la formulación de las pretensiones, pues sólo a él corresponde la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las decisiones del legislador."

En tal virtud, no obstante haberse admitido a trámite la demanda presentada y surtirse con ella toda la actuación procesal, de nuevo, con fundamento en lo previsto en el artículo 2 del Decreto Ley 2061 de 1991 y lo señalado por la Corte a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, para resolver, en la sentencia se entraron a analizar los presupuestos procesales de la acción de inconstitucionalidad según se lee en los fundamentos jurídicos 28 a 54, con base en cuales se concluyó que "los cargos formulados en la demanda no cumplen los requisitos de (i) certeza, como quiera que las acusaciones no exponen un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírsele a las disposiciones acusadas, sino que se basan en interpretaciones subjetivas de los

textos demandados que se apartan de su sentido natural y obvio, (ii) suficiencia, ya que los argumentos no logran generar duda sobre la constitucionalidad de los enunciados demandados. En relación con los artículos 11 a 13, además, incumple con los requisitos de (iii) especificidad, debido a que los argumentos son genéricos, excesivamente vagos y no alcanzan a demostrar cómo las disposiciones demandadas vulneran la Constitución y (iv) pertinencia, porque las razones no plantean un problema de constitucionalidad sino de conveniencia o corrección de la norma acusada."

En consecuencia, la Corte resolvió en la sentencia "INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Ley 2106 de 2019 '(p)or el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública', por ineptitud de la demanda."

Difiero de la decisión inhibitoria, pues considero que, a pesar de las algunas falencias de certeza y suficiencia advertidas desde la inadmisión e incluso en el auto que finalmente admitió la demanda en virtud del principio pro actione, en punto del reproche formulado por el demandante en contra de los Artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Ley 2106 de 2019, por desconocer el artículo 150.10 de la Constitución, la Sala contaba con herramientas que le permitían entrar a realizar un análisis de fondo y, por ende, a emitir una sentencia de mérito.

En el artículo 40.6 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 241.4 y 242.1 ídem, se reconoce a todos los ciudadanos el derecho político fundamental a "interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley", de manera que la acción pública de inconstitucionalidad resulta ser una manifestación del principio democrático que debe regir en todo Estado social del derecho.

Y, atendiendo a ese carácter democrático, ha dicho esta Corte que a la hora de estudiar si una acusación en sede de constitucionalidad reúne los requisitos mínimos para realizar el juicio abstracto, la misma se debe examinar de cara al principio pro actione, con el objeto de privilegiar la efectividad de los derechos políticos de los ciudadanos, como lo son la participación ciudadana y el acceso a la administración de justicia a través de un recurso judicial efectivo, de tal manera que el juez constitucional prefiera adoptar una decisión de fondo antes que una inhibitoria, claro está, sin entrar a suplantar la labor de formulación de los cargos que corresponde exclusivamente al actor[25].

Por su parte, el inciso tercero del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 faculta a la Corte para que, una vez admitida la demanda, disponga de manera oficiosa la integración de la unidad normativa, siendo esta una figura excepcional a través de la cual se incorpora al tema de estudio, "aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores[26]". Así, en casos en los que se ha demandado la inconstitucionalidad de una disposición normativa expedida en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por el legislador al Presidente de la República, esta Corporación ha sostenido que, dada la conexidad entre la norma acusada con la ley de habilitación legislativa, no es viable analizar si la primera se ajusta al texto superior, sin tener en cuenta la ley de investidura a la cual está subordinada, pues de hallarse ésta violatoria de la Constitución, la consecuente declaratoria de inconstitucionalidad se extiende a las disposiciones que el ejecutivo hubiere proferido con fundamento en ella.

Así las cosas, conforme a los lineamientos legales y jurisprudenciales que vienen de citarse, considero que en el sub judice, admitida la demanda atendiendo al principio pro actione, era

viable realizar un análisis de fondo, de manera que se diera prevalencia al ejercicio del derecho político del ciudadano accionante a ejercer un control directo de las leyes que conforman el ordenamiento jurídico, sin que ello implicara asumir o reemplazar su rol como demandante. Esto, a través de integrar al juicio de constitucionalidad la norma habilitante contenida en la Ley 1955 de 2019, puesto que, mediante esta ley, el Congreso de la República expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en su artículo 333, facultó al ejecutivo para "simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública", facultad en ejercicio de la cual el Presidente de la República profirió las normas antitrámites aquí demandadas. En consecuencia, el control abstracto debió centrarse en esta norma habilitante, en aras de determinar su compatibilidad con la Constitución Política, tal y como lo ha hecho esta Corporación en otras oportunidades.

Y es que dado el contenido de la Ley del Plan Nacional de Inversiones, el cual está prefigurado en la Constitución Política (Artículos 339 a 341) y en la Ley 152 de 1994, Orgánica de Planeación, esto es, los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal, todo con el fin de alcanzar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que deben ser adoptadas por el Gobierno (Artículo 339), este no es instrumento idóneo para que el Congreso, a solicitud del Gobierno, le confiera precisas facultades extraordinarias, pro tempore, para expedir normas con fuerza de ley, como la acusada. En otros términos, mediante la ley del Plan Nacional de Inversiones no es posible, so pena de violar de manera flagrante y grosera la Constitución Política, conferir facultades extraordinarias al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley.

Repárese que de conformidad con lo previsto en el artículo 341, el proyecto de ley que debe contener el Plan Nacional de Inversiones, es de iniciativa gubernamental, que debe ser elaborado y presentado a consideración del Congreso de la República, dentro de los seis (6) primeros meses contados a partir de la iniciación del período presidencial respectivo. El Congreso dispone del término de tres (3) meses para aprobarlo, pero si no hace, el gobierno puede ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

Ello significa que si el proyecto incluye, a solicitud del Gobierno, conferirle facultades extraordinarias al Gobierno para regular determinadas y precisas materias, pero el Congreso no aprueba el plan nacional de desarrollo, el Gobierno podría ponerlo en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley y mediante éste se estaría auto confiriendo facultades extraordinarias, lo cual escapa al contenido y espíritu de la Carta Política porque, excepto que se trate de la declaratoria de un estado de excepción con las consecuencias que de ello se derivan, ésta no le permite al Gobierno auto habilitarse o auto conferirse facultades extraordinarias pro tempore para ejercer función legislativa.

Ahora, si el proyecto es aprobado por el Congreso, de todas maneras, de conformidad con lo previsto en los artículos 339 y 341 de la Constitución Política que determinan el contenido de la Ley del Plan Nacional de Inversiones, en ellos no está previsto que puedan conferirse facultades extraordinarias, o lo que es lo mismo, ellas riñen con la naturaleza, contenido y alcance de una Ley como ésta.

Adicionalmente, encuentro que en la ley habilitante, no se evidencian cuáles fueron los motivos claros de necesidad y/o conveniencia pública que de conformidad con el artículo 150.10

superior, debieron haberse señalado en el acto político congresarial para haberse otorgado las facultades extraordinarias con lo cual dicha norma legal es ostensiblemente inconstitucional.

Aquellas situaciones me llevan a concluir que el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a lo previsto en los artículos 339 y 341 de la Constitución y consecuencialmente el Decreto Ley 2106 de 2019, sin perjuicio de que tales facultades, además, conferidas para suprimir o modificar trámites que se califican como innecesarios, no están relacionadas con los proyectos y programas de inversión pública.

Así las cosas, de haberse integrado la unidad normativa en este asunto y sin haber entrado la Sala a suplir la carga argumentativa del demandante, el fallo del cual me aparto hubiere sido sustancialmente distinto, pues por las situaciones que acabo de reseñar, el artículo 333 del Plan Nacional de Desarrollo resultaría ser incompatible con la Constitución Política, por lo que su inconstitucionalidad se extendería a todo el articulado del Decreto con fuerza de ley No. 2106 de 2019 acusado.

En estos términos, dejo consignado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

[1] Según consta en el expediente, mediante auto del 21 de febrero de 2020, notificado por medio del estado número 027 del martes 25 de febrero de 2020 el Magistrado Sustanciador, en virtud de lo establecido en los artículos 6 y 7 del Decreto 2067 de 1991, decidió inadmitir la demanda en contra de los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto 2106 de 2019 por no cumplir los requisitos de certeza y suficiencia. No obstante, el demandante presentó oportunamente escrito de subsanación el 28 de febrero de 2020, razón por la que, en ejercicio del principio pro actione, se admitió la demanda por medio de auto del 28 de abril de 2020. Adicionalmente se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación por un término de treinta (30) días hábiles para que rindiera concepto; se fijó en lista la norma acusada, por el término de diez (10) días, para la intervención ciudadana; se comunicó la admisión de la demanda al Presidente del Congreso; se comunicó, igualmente, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; al Departamento Nacional de Planeación; al Departamento Administrativo de la Función Pública; al Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia; a la Agencia Nacional Digital; a la Superintendencia de Notariado y Registro; al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran dentro del proceso; y, se invitó al Defensor del Pueblo, a la Fundación Karisma, a Dejusticia, a Privacy International y a Derechos Digitales Latinoamérica para que, si lo estimaban conveniente, rindieran concepto sobre la constitucionalidad de la norma sometida a control.

Durante el término de fijación en lista, se recibió la intervención del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Departamento Administrativo Nacional de Inteligencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento Nacional de Planeación, la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital, de Dejusticia y del ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo.

El Procurador General de la Nación rindió concepto el 18 de septiembre de 2020.

[2] Mediante el cual se regula el "régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional", conforme a las disposiciones señaladas en el artículo 242 de la Constitución.

[3] "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública".

[4] Diario Oficial No. 51.145 de 22 de noviembre 2019

[5] La demanda se admitió por dos cargos: (i) violación de la separación de poderes y (ii) presunta modificación de la Constitución por exceso en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 1955 de 2019.

[6] Los términos del presente proceso estuvieron suspendidos de conformidad con lo ordenado por la Sala Plena mediante auto 121 de 2020. Como consecuencia de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, se suspendieron los términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020. Adicionalmente, de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, la suspensión de términos en la Corte Constitucional para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad y la eventual revisión de acciones de tutela se mantuvo hasta el 30 de julio de 2020.

[7] Cfr. Artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

[8] Para el efecto, cita distintos artículos del Decreto Reglamentario 620 de 2020 que establece los lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales y reglamenta uno de los artículos cuestionados, el 9 del Decreto 2106 de 2019 para demostrar que la interpretación del accionante carece de respaldo normativo.

[9] En relación con este punto, cita la sentencia T-1000 de 2012 en la que la Corte señala lo siguiente: "(i) Los medios de identificación personal no son sistemas estáticos. Por el contrario, estos deben actualizarse en consonancia con los avances científicos y tecnológicos sobre la materia para lograr mayor seguridad, fiabilidad y eficacia en los procesos de individualización, guardando siempre respeto por la dignidad humana y demás garantías constitucionales".

[10] Quien actúa como apoderado del Departamento Nacional de Planeación

[11] Cfr. artículos 242.1 de la Constitución y 7 del Decreto Ley 2067 de 1991. En cuanto a la naturaleza de las intervenciones ciudadanas, ver las sentencias C-194 de 2013 y C-1155 de 2005 y los autos A-243 de 2001 y A-251 de 2001.

[12] Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[13] Apoderado del Consejo Nacional Electoral.

[14] Representante legal suplente de la Corporación Agencia Nacional Digital.

[15] Decreto Ley 2106 de 2019, por el cual "se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública".

[16] Artículo 333. Supresión de trámites, procesos y procedimientos para la modernización y eficiencia de la administración pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese 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: || Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

[17] Cuando la demanda es presentada por medios virtuales, no es preciso entregar copia de ella.

[18] Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001, C-405 de 2009, C-012 de 2010 y C-423 de 2010, y Auto 249 de 2009, entre otras providencias.

[19] Al respecto, en la sentencia C-372 de 2011, la Corte manifestó: "[...] con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que 'la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo'".

[20] Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005.

[21] Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, entre muchas otras.

[22] Corte Constitucional, sentencia C-623 de 2008, reiterada en las sentencias C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013 y C-158 de 2016, entre otras.

[23] Corte Constitucional, sentencia C-1123 de 2008.

[24] Recientemente la Corte Constitucional en Sentencia C-193 de 2020 recordó que "24. En síntesis, el principio de separación de poderes reforzado a través de la colaboración armónica constituye un elemento esencial del ordenamiento superior que exige: (i) la identificación de las competencias del Estado; (ii) la distribución de esas competencias en órganos estatales diferenciados; (iii) el reconocimiento de la autonomía e independencia de cada órgano en el ejercicio de sus funciones; (iv) la colaboración, interacción, complementariedad y concurrencia en el ejercicio de las competencias en aras de cumplir los fines del Estado y materializar los derechos de las personas; y (v) la existencia de medidas de control entre los órganos en aras de evitar concentración o abusos de poder".

[25] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-012 de 2010.

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2015, que a su vez cita la Sentencia C-320 de 1997. 1316 de 2000.

[27] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1316 de 2000, que a su vez cita las Sentencias C-246 y C-255 ambas de 1995.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)