

Sentencia C-376/22

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Alcance del control político ejercido sobre las contralorías departamentales

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Aplicación

El aparte demandado se encuentra ajustado a la Carta Política, conforme a la ratio decidendi y a las consideraciones realizadas por esta Corporación en la Sentencia C-405 de 1998. Como se apuntó en los fundamentos jurídicos 42 y siguientes de esta providencia, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 136 de 1994 que, en esencia, es similar al artículo 39 de la Ley 2200 de 2022. Por tal motivo y conforme a lo manifestado por la Procuraduría General de la Nación y otros intervinientes, el referido pronunciamiento, pese a la variación del parámetro de control, sí constituye un precedente aplicable al presente caso.

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL-Naturaleza/CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL-Objetivo

Las contralorías departamentales son organismos de control autónomos e independientes que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público. Su existencia responde al sistema de pesos y contrapesos que el Constituyente diseñó respecto de la estructura del Estado en la Carta Política de 1991. Tienen como propósito ejercer la vigilancia y control fiscal en los departamentos en donde están constituidas. Se trata de órganos técnicos, dotados de autonomía administrativa y presupuestal, los cuales deben ser fiscalmente sostenibles. Estas contralorías deben colaborar armónicamente con las demás entidades del Estado, en el marco del ejercicio de sus funciones de vigilancia y control del erario.

AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LOS ORGANOS DEL ESTADO-Supuesto esencial de la separación de poderes

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES Y COLABORACION ARMONICA-Alcance

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL-Autonomía e independencia

(...) las contralorías departamentales son órganos de control que ostentan autonomía e independencia. La autonomía se refiere a la capacidad de ejercer su función de control fiscal a través de una administración y presupuesto propios. También implica, en principio, que el servidor público que dirige el órgano de control no sea designado ni pueda ser removido por funcionarios pertenecientes a las entidades a las que está llamado a vigilar, así como que los actos mediante los cuales se ejerce la vigilancia fiscal no estén supeditados a la aprobación o revisión de los entes vigilados. Por su parte, la independencia conlleva la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales asignados a esos organismos de control. Con todo, el ejercicio adecuado de la vigilancia fiscal requiere la independencia y autonomía de los órganos que la ejecutan, sin perjuicio del mandato de cooperación que deviene transversal a todas las entidades que hacen parte del Estado colombiano.

CONTROL FISCAL EXTERNO-Autonomía administrativa de los órganos que lo ejercen/CONTROL FISCAL EXTERNO-Autonomía presupuestal de los organismos que lo ejercen/CONTROL FISCAL EXTERNO-Autonomía jurídica de los organismos que lo ejercen

CONTROL FISCAL-Naturaleza/CONTROL FISCAL-Contenido y alcance

CONTROL FISCAL-Sujetos sobre los cuales se ejerce

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Control político

La Corte Constitucional, desde la Sentencia C-082 de 1996, estableció que las asambleas y concejos municipales tienen a su cargo el control político sobre la gestión gubernamental de los entes territoriales a los que pertenecen. Así lo reiteró esta Corporación en la Sentencia C-107 de 2013, en la que indicó que la atribución de control político no está circunscrita a un único sujeto u organismo, sino que le corresponde, además del Congreso, a corporaciones territoriales tales como los concejos municipales y distritales y las asambleas departamentales.

CONTROL POLITICO-Definición

CONTROL POLITICO Y CONTROL PUBLICO-Diferencia

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

(...) la exequibilidad condicionada de una norma se configura cuando la Corte concluye que la disposición acusada: (i) debe entenderse en un sentido determinado que no resulte contrario a la Constitución, de modo que todas las demás lecturas de esa disposición son inexecutable, y (ii) puede interpretarse de una manera que es contraria a la Carta Política, por lo que debe excluirse esa posible lectura.

Referencia: Expediente D-14759

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 2200 de 2022 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

Demandante: Oliva Doris Vega Gaitán

Magistrado sustanciador (e):

HERNÁN CORREA CARDOZO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

La ciudadana Oliva Doris Vega Gaitán, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda en contra del artículo 39 (parcial) de la Ley 2200 de 2022, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

Mediante Auto del 2 de mayo de 2022, la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista para permitir la intervención ciudadana y corrió traslado a la señora Procuradora General de la Nación a fin de que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar la iniciación del presente proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministro del Interior, a la Defensoría del Pueblo, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Distrital de Bogotá y Departamentales de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca, Santander, Nariño y Risaralda, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran en el proceso con el objetivo de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Igualmente, mediante la referida providencia invitó al Consejo Nacional de Contralores Territoriales, a Transparencia por Colombia, a la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, así como a los decanos de las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana y Libre de Colombia - Seccional Bogotá-. Esto último, para que emitan concepto en relación con la disposición

demandada, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

El 3 de julio de 2022, la doctora Gloria Stella Ortiz Delgado culminó su periodo como magistrada de la Corte Constitucional. Ante la vacancia de la doctora Ortiz Delgado, la Sala Plena designó en encargo al magistrado Hernán Correa Cardozo, a quien correspondió sustanciar esta decisión.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales previstos en el artículo 242 de la Carta Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 51.942 del 8 de febrero de 2022. Se destaca en negrilla y con subraya el aparte de ese artículo que se acusa en la demanda:

“LEY 2200 DE 2022

(febrero 8)

“por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de

los departamentos

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(....)

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

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

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

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

. LA DEMANDA

La demandante considera que el aparte normativo acusado resulta violatorio del artículo 299 de la Carta Política. Esto, por cuanto permite a las asambleas departamentales citar al contralor departamental, a pesar de que ese órgano no hace parte de la administración pública territorial y que su inclusión en ella desborda el marco de configuración del legislador en materia de control político. Para sustentar este cargo, en la demanda se presentaron los siguientes argumentos.

En primer lugar, la actora sostiene que la contraloría es un órgano de control y no una dependencia de carácter administrativo perteneciente a la rama ejecutiva territorial. Por tal virtud, el control político que ejercen las asambleas departamentales está circunscrito solamente a la administración departamental y a sus dependencias o entidades descentralizadas, sin que sea posible incluir dentro de tal estructura organizativa a ninguno de los órganos de control, autónomos e independientes.

En segundo lugar, según advierte la demandante, el artículo 299 constitucional prohíbe a las asambleas departamentales ejercer control político sobre las contralorías de los entes territoriales. En consecuencia, tales corporaciones político-administrativas no pueden citar a los contralores departamentales ni mucho menos cuestionar las funciones de control fiscal a

su cargo pues, a su juicio, ello resulta inconveniente e inconstitucional.

En tercer y último lugar, la actora señala que no es posible efectuar una interpretación extensiva del artículo 299. Así, es contrario a ese artículo ampliar la competencia de control político que la Constitución le atribuyó a las asambleas departamentales, haciéndola extensiva a los contralores. Esto pues, como se anotó en precedencia, se trata de órganos que no pertenecen a la estructura administrativa departamental. Así, considera que el Legislador desbordó la libertad de configuración que le atribuye la Carta Política, al incluir como sujeto de control político a una entidad que no pertenece a la administración departamental. Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar inexecutable la expresión “así como al contralor departamental”, consagrada en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022.

. INTERVENCIONES

El Ministerio del Interior solicita a esta Corte que declare la INEXEQUIBILIDAD del aparte normativo acusado, toda vez que lo allí dispuesto “extralimita las funciones y competencias de las asambleas departamentales previstas en el artículo 299 Superior”. Esto pues tales corporaciones solo están habilitadas para ejercer control político sobre los actos de los Gobernadores, secretarios de despacho, Gerentes y directores de entes descentralizados. Lo anterior, sin perjuicio de reconocer que la iniciativa de la Ley 2200 de 2022 es modernizar el régimen político y administrativo departamental para adecuar las competencias básicas de ese ente territorial “a las nuevas condiciones del país” y ajustar sus propósitos a los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación Gobierno-Territorio. Todo lo anterior, con el interés de que esos entes territoriales cumplan a cabalidad el rol que les atañe tanto en el sistema político como en la dinámica socioeconómica interna.

4.2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública participó en el trámite del presente juicio a fin de pedirle a esta Corporación que declare la INEXEQUIBILIDAD de la expresión demandada. Lo anterior, no solo con base en lo expresamente dispuesto en los artículos 272 y 299 de la Constitución, sino a partir de lo dicho por esta Corporación en las Sentencias C-082 de 1996, C-189 de 1998, C-405 de 1998, C-127 de 2002, C-103 de 2015 y C-306 de 2019. Mediante tales providencias la Corte Constitucional estableció que son sujetos susceptibles de control político por parte de las asambleas departamentales “los organismos pertenecientes a la misma administración departamental, de tal manera que las contralorías departamentales, al ser órganos autónomos administrativa y presupuestalmente que no hacen parte de dicha administración, no pueden ser sujetos del referido control político”. En tal sentido, “desconocer la autonomía de los órganos de control y, en particular, de las contralorías departamentales, e ignorar que no integran ninguna rama del poder público”, vulnera el principio constitucional de separación de poderes.

4.3. Federación Nacional de Departamentos

El Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos intervino mediante escrito en el que insta a la Corte a declarar la EXEQUIBILIDAD del aparte tachado de inconstitucional. Al efecto, considera que, si bien el artículo 299 Superior asigna a las asambleas el ejercicio del control político sobre la administración departamental, “ello no sugiere la exclusión de los organismos autónomos como las contralorías”, pues su citación cumple con una finalidad legítima que subyace a la Ley 2200 de 2022, cual es la de estimular el debate ciudadano y el ejercicio del control político local por parte de las corporaciones de representación plural en los departamentos. Además, trae a colación el numeral 11º del artículo 300 de la Carta Política para resaltar que las asambleas departamentales, cuentan con la posibilidad de “solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos

Descentralizados del orden departamental”. Ese mandato superior específico, según advierte, “denota una clara manifestación del control político que una asamblea departamental debe ejercer sobre el ejecutivo y el órgano autónomo, que otorga la rama legislativa para vigilar, examinar y evaluar las actividades de la administración”.

4.4. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República solicita a esta Corporación que declare la INEXEQUIBILIDAD de la expresión acusada contenida en la Ley 2200 de 2022. Lo anterior, habida cuenta que, por expresa disposición de los artículos 113, 267 y 272 de la Carta Política, las contralorías son órganos de control de carácter técnico dotadas con autonomía e independencia “que no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público ni coadministran con los órganos políticos propios de la rama ejecutiva del poder público”. Ello responde a su misión primordial de ejercer el control fiscal sobre las actuaciones que realizan los distintos organismos del Estado en el marco del principio de separación de poderes, lo que impone “la ausencia de injerencias externas de un órgano hacia otro, en donde se quebranten las funciones y roles asignados a cada uno, por cuanto se limita su capacidad de autogobierno”.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la función de control político, consistente en “pedir cuentas, cuestionar o examinar la gestión y actividades del gobierno y la administración, en la medida en que sus actuaciones tengan repercusiones en el interés general”, no es susceptible de extenderse a las contralorías por virtud de su configuración constitucional, las asambleas departamentales solo se encuentran habilitadas para ejercer dicha potestad sobre la administración ejecutiva territorial correspondiente. En otras palabras, la ampliación de tal atribución a órganos que no pertenecen a dicha estructura organizativa “devendría contrario a la Constitución e incluso podría entenderse como una vulneración del principio de separación de poderes”.

4.5. Contraloría Distrital de Bogotá

La Contraloría Distrital de Bogotá considera que la norma acusada es INEXEQUIBLE y, por ende, debe retirarse del ordenamiento jurídico. En primer lugar, indica que la autonomía y las facultades que la Constitución y la Ley le otorgan a las asambleas departamentales tienen como límite a la misma Carta Política. En segundo lugar, señala que las contralorías no hacen parte de la administración nacional, departamental, distrital ni municipal. En consecuencia, el control político a su cargo no puede ejercerse sobre el contralor departamental, pues éste no pertenece a la administración de ese ente territorial.

En tercer lugar, la Contraloría de Bogotá considera que la demanda plantea una tensión entre dos mandatos constitucionales. Por una parte, la protección a la autonomía de las contralorías departamentales y, por otra parte, el principio de control político sobre la gestión pública, en virtud del cual toda democracia debe fomentar mecanismos de control ciudadano sobre cualquier actuación del poder político. Esto, pues el trabajo de los contralores departamentales constituye una forma de ejercicio de poder. Así, pareciera natural que sus actuaciones fuesen discutidas por las asambleas, pues éstas constituyen el órgano de democrático y deliberativo de representación popular en los departamentos. Sin embargo, aduce el interviniente que la gestión de la administración solo puede ser controlada por un ente autónomo e independiente, cuyas funciones no se confundan con las facultades de gestión propias de las entidades públicas sobre las que se ejerce el control político.

Es por lo anterior que el ordenamiento jurídico colombiano separó las funciones de control político y las de administración y gestión pública. Así, el sistema de pesos y contrapesos, que se materializa en la distribución de funciones que la Constitución y la Ley disponen, está dirigido a hacer realidad la responsabilidad política de quienes ejercen poder y se les confía

el deber de cumplir con los fines esenciales del Estado.

4.6. Contraloría Departamental de Risaralda

La Contraloría Departamental de Risaralda solicita a la Corte Constitucional que declare INEXEQUIBLE la disposición demandada. Al efecto, considera que la inconstitucionalidad de la norma se deriva de su título: 'Control Político', lo cual es contrario al Acto Legislativo 04 de 2019 y a los artículos 113 y 299 de la Constitución.

Aunado a lo anterior, es cierto que las asambleas pueden ejercer control político sobre la administración departamental. Sin embargo, el hecho de que esas corporaciones de elección popular puedan solicitar informes al contralor departamental no puede equipararse a una forma de control político. Esto, por cuanto los órganos de control son autónomos y no pertenecen a ninguna rama del poder público.

Puntualmente, la Contraloría de Risaralda aduce que la norma acusada es contraria a la Carta Política pues: (i) las contralorías ejercen vigilancia fiscal para la protección de los recursos públicos y (ii) estos órganos de control, al ser independientes y autónomos, no deben estar sujetos a una actuación eminentemente política, como lo es el control que ejercen las asambleas sobre los funcionarios que sí pertenecen a la administración departamental.

4.7. Consejo Nacional de Contralores y Contraloría Departamental de Santander

El Contralor General de Santander, quien funge a su vez como presidente del Consejo Nacional de Contralores, le pide a este Tribunal que declare INEXEQUIBLE el apartado

demandado. El interviniente considera que los organismos de control fiscal territorial se caracterizan por ser autónomos e independientes de la administración pública departamental.

Aunado a lo anterior, el interviniente refiere los artículos 267 y 286 de la Carta Política, así como la Sentencia C-127 de 2002 para concluir que las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, ni a nivel central ni descentralizado, pues constituyen órganos independientes con autonomía administrativa y presupuestal. En consecuencia, permitir a las asambleas ejercer control político sobre las contralorías departamentales vulnera las referidas autonomía e independencia que caracterizan a esos órganos de control. Es así, pues tal prerrogativa constituye una forma de control sobre actividades administrativas propias de un gobierno.

Aunado a lo anterior, el mismo artículo 299 circunscribió el control político a la administración departamental, a la cual las contralorías no pertenecen. Para el interviniente, el examen fiscal que ejercen las contralorías se desdibuja si estas son sujetos de control por parte de uno de los entes a los que están llamados a vigilar. Dicho de otra manera, no hay independencia para las contralorías si una de las entidades sobre las que ejercen vigilancia tiene la facultad de cuestionar la forma en la que cumplen sus funciones.

4.8. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia considera que la norma es INEXEQUIBLE. A su juicio, la disposición demandada es contraria a los artículos 113 y 299 superiores, pues el control político presupone que los sujetos sobre quienes recae tengan naturaleza política. Así, las contralorías departamentales, que no son órganos políticos, no pueden ser destinatarios de esta forma de control.

Al respecto, ese centro de estudios considera que el control político constituye una de las variadas manifestaciones de control jurídico establecidas en los Estados de Derecho. Su alcance, finalidad y destinatarios están delimitados con claridad. La doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han establecido que el control político está dirigido a sujetos que pertenecen a la rama Ejecutiva y que tienen naturaleza política. Ocurre que las contralorías departamentales no pertenecen al Ejecutivo ni son instituciones políticas y, en virtud del artículo 113 constitucional, les está prohibido a las corporaciones colegiadas de representación popular inmiscuirse en los asuntos de competencia de otras autoridades, como los órganos de control fiscal.

4.9. Universidad de Cartagena

La Universidad de Cartagena solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD del inciso acusado. En primer lugar, ese centro de estudios refiere las funciones que, de conformidad con los artículos 299 y 300 constitucionales, deben cumplir las asambleas departamentales. Señala que tales corporaciones no deben entenderse como un órgano legislativo de carácter local, equiparable al Congreso de la República. Se trata en realidad de cuerpos colegiados de elección popular encargados de coadministrar los entes territoriales a los que pertenecen.

Aunado a lo anterior, la Universidad de Cartagena indica que, tanto el Acto Legislativo 02 de 2017 como la Sentencia C-107 de 2013 establecen que las asambleas ejercen control político sobre la administración departamental. Eso incluye exigir los informes que estimen convenientes a los funcionarios de esa administración. Así, la norma demandada es exequible, pues el numeral 11 del artículo 300 constitucional habilita a las asambleas a pedir informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor departamental.

Lo anterior guarda concordancia con la regla de decisión establecida por la Corte Constitucional en su Sentencia C-405 de 1998. En tal providencia, este Tribunal concluyó que los cuerpos representativos nacionales y locales tienen un interés legítimo en conocer y debatir la manera como se gastan los recursos públicos, incluso por parte de las contralorías municipales. El argumento anterior no es contrario a la Constitución, de la misma forma en la que no es contrario el hecho de los concejos municipales definan las plantas de personal de las contralorías locales. En suma, el control fiscal guarda relación con el control político que ejercen los concejos municipales, por esta razón, el hecho de que las contralorías municipales respondan a un cuestionario no transgrede su autonomía, pues permite que los concejos realicen de una mejor manera su trabajo de control político.

4.10. Transparencia por Colombia

La segunda interpretación sí considera que el artículo demandado habilita a las asambleas para ejercer control político sobre las contralorías departamentales. A juicio del interviniente, tal interpretación transgrede el artículo 299 de la Constitución pues esa disposición superior circunscribe el control político a la administración departamental y las contralorías de esos entes territoriales no hacen parte de su administración. En cualquier caso, el artículo 299 superior no menciona en ninguna parte a las contralorías como sujeto de control político. Por ende, resulta necesario que la Corte Constitucional defina el alcance de la disposición objeto de reproche, respecto de sus dos interpretaciones posibles.

4.11. Intervenciones ciudadanas

Ciudadanos Yeimi Milena Rojas y Juan Esteban Triviño Betancourt

La ciudadana Yeimi Milena Rojas y el ciudadano Juan Esteban Triviño Betancourt solicitan la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD del aparte demandado. A su juicio, tal norma transgrede la independencia y autonomía de la que gozan las contralorías departamentales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución y las Sentencias Sentencia C-1177 de 2001 y C-140 de 2022. Allí se indica que existen otros órganos, distintos a las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, que son autónomos e independientes y se encargan de cumplir otras funciones del Estado.

De acuerdo con los intervinientes, el artículo 299 de la Carta Política sólo faculta a las asambleas a ejercer control político sobre la administración departamental, no sobre órganos autónomos como las contralorías departamentales. A su juicio, resulta inconveniente someter a control político a esos órganos que no pertenecen a la administración del ente territorial. Además, las mismas asambleas son sujeto de vigilancia fiscal por parte de las contralorías.

Aunado a lo anterior, los intervinientes aducen que no se debe asimilar el control político con la facultad que tienen las asambleas de solicitar informes a los contralores departamentales, conforme al numeral 10 del artículo 19 de la Ley 2200 de 2022. De acuerdo con la Sentencia C-198 de 1994, el control político abarca otras medidas tales como llevar a cabo debates, nombrar comisiones investigadoras, emplear mociones de censura, entre otras. En consecuencia, viabilizar el control político sobre las contralorías departamentales implicaría que las asambleas tuviesen sobre esos órganos de control, todas las facultades que caracterizan esa forma de control, lo cual pone en entredicho su independencia e imparcialidad.

Ciudadanos Edson Alberto López Castellanos, Carlos Saúl Sierra Niño y Harold Eduardo Sua Montaña

Los ciudadanos Edson Alberto López Castellanos, Carlos Saúl Sierra Niño y Harold Eduardo Sua Montaña le solicitan a la Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del apartado demandado. A su juicio, la norma no es contraria al artículo 229 superior, pues las asambleas departamentales y los concejos municipales son corporaciones político-administrativas del orden territorial e instituciones democráticas de elección popular. En consecuencia, están investidas de facultades de coadministración y control político sobre los gobiernos territoriales respectivos.

Los intervinientes sustentan su postura en la Sentencia C-405 de 1998. Según ellos, la Corte Constitucional estableció en esa providencia que, si bien las contralorías municipales y departamentales gozan de autonomía administrativa y presupuestal, éstas también hacen parte del “sistema global de Hacienda Pública”. Así, de acuerdo con la referida sentencia, es válido que las asambleas formulen un reproche público respecto de las contralorías a través, por ejemplo, de la moción de observaciones, siempre y cuando el alcalde no tome medidas en contra del contralor sobre quien se ejerce control político.

Por otra parte, los ciudadanos hacen un recuento de la normatividad aplicable a las asambleas departamentales. Destaca que esas corporaciones se encargan de elegir a los contralores de esos entes territoriales y que adquirieron la facultad de solicitar informes de sus funciones al contralor departamental, mediante el Acto Legislativo 01 de 1996, el cual modificó el artículo 300 de la Constitución.

Por último, los ciudadanos consideran que la norma también está justificada por el numeral 11 del artículo 300 constitucional, en virtud del cual las asambleas departamentales pueden

solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor general del departamento.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto No. 7080 del 23 de junio de 2022, la Procuradora General de la Nación pidió a la Corte que declarara la EXEQUIBILIDAD del aparte acusado, con fundamento en los siguientes argumentos. En primer lugar, la Jefe del Ministerio Público señala que el control político es una forma de vigilancia sobre la gestión pública. La ejercen el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales. Lo hacen a través de instrumentos tales como solicitudes de informes, citación a funcionarios o mociones de censura u observaciones.

De acuerdo con la Procuradora, la jurisprudencia ha establecido que el Legislador está facultado para ampliar las hipótesis constitucionales de control político, siempre y cuando se respete razonablemente la autonomía que la Carta Política le asignó a los órganos estatales. Así, para determinar la constitucionalidad de una disposición sobre esta materia, es necesario examinar si la medida es “adecuada y necesaria para cumplir una finalidad legítima y, en caso afirmativo, si la misma resulta proporcional para optimizar en mayor medida de lo posible los principios superiores en tensión”.

En segundo lugar, la Jefe del Ministerio Público se refiere a la Sentencia C-405 de 1998 en la que la Corte Constitucional reconoció la validez de una disposición legal que faculta a los concejos municipales para ejercer control político sobre los contralores municipales. En esa oportunidad, este Tribunal consideró que tal disposición: (i) persigue un fin legítimo, pues promueve el debate ciudadano y el control político por parte de aquellas corporaciones de representación plural municipal; (ii) es adecuada al fin descrito, pues permite a los concejos citar a los contralores, debatir sus actuaciones y -eventualmente- efectuar una crítica pública, y (iii) no genera una afectación desproporcionada en la autonomía de los organismos

de control. Ello, pues las contralorías no están aisladas de los cuerpos representativos, al tiempo que la función de control fiscal, dirigida a vigilar y asegurar la correcta disposición del erario público interesa y guarda relación con las funciones propias de los concejos.

Así, la Sentencia C-405 de 1998 concluyó que las citaciones y cuestionarios que los concejos pueden formular a los contralores municipales (para que respondan a unas preguntas relacionadas con el ejercicio de sus funciones) no afectan intensamente la autonomía de esos órganos control. Eso, pues se trata de obtener información relacionada con los deberes de su cargo. Además, tales mecanismos posibilitan un mejor ejercicio de control político por parte de los concejales, pues les permite obtener información de primera mano para llevar a cabo un debate. Tal información también puede resultar importante para vigilar la administración a la que pertenecen. Ahora bien, solicitar informes y citaciones no puede realizarse mecánicamente, pues ello presupondría la subordinación de los contralores a los alcaldes. En tal medida, las normas estudiadas en la aludida sentencia fueron declaradas exequibles, bajo el entendido de que la moción de observación a la que se refiere una de esas normas no faculta al alcalde para tomar medidas o represalias en contra de los contralores, quienes no están subordinados a los burgomaestres.

Así, la Procuraduría considera que las asambleas también están facultadas para ejercer control político sobre las contralorías departamentales, en la forma en la que defina el Legislador, siempre y cuando ello no implique una afectación irrazonable de su autonomía. Bajo la premisa anterior, estima la señora Procuradora que la norma demandada no es inexecutable, pues constituye un mecanismo razonable que no afecta desproporcionadamente la autonomía de los contralores departamentales. Lo anterior, por cuanto: (i) el artículo 300.11 de la Carta Política permite a las asambleas solicitar informes al Contralor Departamental sobre el ejercicio de sus funciones. Es decir, las asambleas tienen la facultad de ejercer “por lo menos, una tipología de control político” sobre las contralorías departamentales; (ii) el Congreso de la República tiene la autonomía legislativa suficiente para determinar razonablemente que las asambleas ejerzan otra tipología de control político sobre las contralorías departamentales; (iii) no es irrazonable que las asambleas ejerzan

control político sobre los contralores departamentales, por medio de citaciones. Esto, pues se persigue una finalidad legítima, ya que se busca estimular el debate democrático y la vigilancia de las autoridades por parte de corporaciones elegidas democráticamente. Además, constituye un medio adecuado para cumplir ese fin, pues permite que el funcionario emplazado rinda cuentas públicas sobre sus funciones. Por último, tal medida es necesaria, pues no hay otro mecanismo igual o más efectivo para llevar a cabo un control político bidireccional, que afecte en menor medida a las contralorías departamentales. Esto, por cuanto la solicitud de informes es una medida unidireccional, que no permite el debate y la discusión inmediata bidireccional que sí permite la citación a una sesión y el posterior debate. Además, no se trata de mociones de censura, observaciones u otras formas de control político que podrían tener un impacto mayor sobre la autonomía de las contralorías departamentales.

Esa facultad de control político tampoco es desproporcionada en sentido estricto, por cuanto existe una interdependencia funcional entre las asambleas y los contralores departamentales pues son las asambleas las encargadas de elegir a esos funcionarios. En consecuencia, es razonable que las asambleas exijan cuentas sobre la labor de vigilancia que ellos ejercen. A su vez, el mecanismo de citaciones no interfiere con las determinaciones de control fiscal que tomen los contralores. Puntualmente, la vigilancia de las asambleas no se extiende a la adopción de decisiones por parte de ese órgano de control, como tampoco se prevén consecuencias jurídicas para el contralor emplazado.

Resumen de las intervenciones

Exequibilidad

Inexequibilidad

1. Procuraduría General de la Nación

1. Ministerio del Interior

2. Federación Nacional de Departamentos

2. Contraloría General de la República

3. Universidad de Cartagena

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

4. Carlos Eduardo López Castellanos

4. Contraloría Distrital de Bogotá

5. Harold Eduardo Sua Montaña

6. Carlos Saúl Sierra Niño

6. Consejo Nacional de Contralores y Contraloría Departamental de Santander

7. Universidad Externado de Colombia

8. Yeimi Milena Rojas

9. Juan Esteban Triviño Betancourt

Otros

Transparencia por Colombia solicita que se aclare el alcance del artículo acusado

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. 1. En virtud de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra la expresión “así como al contralor departamental”, contenida en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, por tratarse de una disposición normativa que hace parte de una ley de la República.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

2. La demandante considera que la expresión “así como al contralor departamental”, contenida en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, vulnera el artículo 299 de la Constitución, el cual dispone que el ejercicio del control político por parte de las asambleas departamentales recae exclusivamente sobre la administración del ente territorial. Ello, debido a que la inclusión de las contralorías como sujetos de control político desconoce que esos órganos de control no hacen parte de la administración territorial, al tiempo que vulnera su autonomía e independencia frente a las ramas del poder público.

En concreto, la actora sostiene que: (i) las contralorías departamentales son los órganos de control de tales entes territoriales y no dependencias de la administración departamental; (ii) el artículo 299 Superior no dispone que las asambleas ejerzan control político sobre las contralorías departamentales; y (iii) resulta contrario a la Constitución realizar una interpretación extensiva del citado artículo para incluir a las contralorías como sujetos de control político, en tanto no pertenecen a la rama ejecutiva. Por lo anterior, concluye que el Legislador desbordó su facultad de configuración normativa en la materia al incluir a las contralorías como sujetos de control político por parte de las asambleas departamentales.

Tal y como consta en los antecedentes de esta sentencia, distintos intervinientes se manifestaron en torno a la discusión objeto de esta providencia. Algunos coadyuvan la demanda, a partir de razonamientos similares a los expuestos por la actora. Otros se oponen a que la Corte declare la inconstitucionalidad de la expresión acusada, pues estiman que el Legislador obró en el marco de sus competencias, al incluir al contralor departamental como sujeto de control político, por parte de las asambleas de ese ente territorial.

3. Quienes intervinieron en nombre del Ministerio del Interior, la Contraloría General de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública, las Contralorías de Bogotá y del Departamento de Risaralda, el Consejo Nacional de Contralores y la Contraloría Departamental de Santander (quienes participaron conjuntamente), la Universidad Externado de Colombia, al igual que algunos ciudadanos, concuerdan con la demandante respecto de la inconstitucionalidad de la expresión demandada. Aducen que, según los artículos 267 y 272 de la Carta Política, las contralorías son órganos autónomos, de carácter técnico, con independencia administrativa y presupuestal que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público. Lo anterior, como materialización del principio de separación de poderes, el cual supone la ausencia de injerencias externas entre los órganos de control y las entidades que integran las ramas del poder público. Así, la incorporación de las contralorías departamentales como sujetos de control político por parte de las asambleas interfiere con su autonomía e independencia, al tiempo que genera un desbalance en el sistema de pesos y contrapesos propio de la estructura constitucional vigente.

4. Un segundo grupo de intervinientes, en representación de la Federación Nacional de Departamentos y la Universidad de Cartagena, así como los demás escritos ciudadanos, solicitan a esta Corporación que declare exequible el aparte demandado. Al respecto, afirman que el Legislador cuenta con la libertad de configuración suficiente para ampliar las hipótesis constitucionales bajo las cuales procede el control político. Asimismo, recalcan que la Sentencia C-405 de 1998 consideró ajustada a la Carta Política la disposición legal en virtud de la cual los concejos municipales pueden ejercer control político sobre los contralores de

esos entes territoriales. También señalan que el numeral 11 del artículo 300 superior habilita a las asambleas para ejercer una forma de control político, cual es la de solicitarle informes al contralor departamental sobre el ejercicio de sus funciones.

5. La Procuradora General de la Nación comparte los argumentos expuestos por el segundo grupo de intervinientes, en el sentido de considerar que la expresión acusada es exequible. Afirma, por un lado, que el Legislador está facultado para ampliar las hipótesis constitucionales de control político, siempre y cuando se respete razonablemente la autonomía que la Carta Política le asigna a las distintas autoridades del Estado colombiano. Por otra parte, señala que el ejercicio de control político respecto de las contralorías departamentales no resulta desproporcionado, ya que existe una interdependencia funcional entre ellas y las asambleas departamentales. A partir de lo anterior, concluye que la citación a la que se refiere el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 no interfiere con las determinaciones que el contralor departamental debe tomar para ejercer su labor de vigilancia y control fiscal.

6. Conforme a la demanda, las intervenciones y el concepto de rigor del Ministerio Público, le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera el aparte acusado el artículo 299 de la Carta Política, al permitirles a las asambleas departamentales ejercer control sobre los contralores departamentales, en los términos establecidos en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022?

7. Para resolver la cuestión planteada, la Sala Plena: (i) estudiará la ubicación de las contralorías departamentales dentro de la estructura del Estado; (ii) establecerá el alcance de la autonomía e independencia que se predica de las contralorías departamentales; (iii) abordará el concepto de control fiscal, los órganos encargados de ejercerlo y las entidades y personas que están sujetas a tal control; (iv) definirá el concepto del control político a cargo de las asambleas departamentales, y (v) se referirá al contenido de la Sentencia C-405 de

1998. Finalmente, examinará la constitucionalidad de la expresión acusada.

Las contralorías departamentales y su ubicación dentro de la estructura del Estado

8. La Constitución Política en su artículo 272 establece que las contralorías departamentales estarán a cargo de la vigilancia y control fiscal en aquellos departamentos en donde estén constituidas. El ejercicio de tales atribuciones se realiza de forma concomitante con la Contraloría General de la República, la cual puede activar tales competencias de manera preferente. El inciso 4º del mismo artículo 272 dispone que las contralorías departamentales deben organizarse como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, al tiempo que debe garantizarse su sostenibilidad fiscal. A su turno, el inciso 6º del artículo referido establece que los contralores departamentales ejercen, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 superior, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

9. En relación con la estructura estatal que definió el Constituyente en la Carta Política de 1991, debe señalarse puntualmente el Título V que alude a la Organización del Estado. A renglón seguido está el Capítulo 1 de ese título, denominado 'de la Estructura del Estado'. El primer artículo de ese capítulo es el 113, el cual indica textualmente que son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial. También establece que, además de las entidades que integran esas ramas, existen otros órganos "autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado". Esos órganos "tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines". Finalmente, se encuentra el artículo 117 superior, que señala de manera explícita que tanto la Contraloría General de la República como el Ministerio Público son órganos de control.

A partir de los artículos 113 y 117 anteriormente referidos, es de señalar que la voluntad del

Constituyente al determinar que la Contraloría General de la República fuese un órgano independiente parte de dos axiomas. En primer lugar, de la división tripartita del poder público en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, y del sistema de pesos y contrapesos superior, figuras propias de las normas fundamentales posteriores al constitucionalismo liberal. En segundo lugar, de la necesidad de que tales ramas del poder no ejerzan atribuciones irrestrictas ni estén exentas de vigilancia o control, respecto del ejercicio de sus funciones y la gestión fiscal que tienen a cargo, para cumplir con sus funciones constitucionales.

10. En concordancia con lo anterior, el artículo 121 de la Constitución estableció una prohibición expresa a todas las autoridades del Estado de ejercer funciones diferentes a las que la Constitución y la ley les hayan asignado. De esta manera, si bien la Carta Política prevé la colaboración armónica entre los distintos estamentos públicos, en aplicación del sistema de pesos y contrapesos, el texto superior proscribía cualquier interferencia que vulnerara el ejercicio autónomo de las funciones propias de cada rama del poder público, así como de cada órgano de control o entidad estatal.

11. A partir de las disposiciones constitucionales referidas, este Tribunal ha reconocido desde sus primeros pronunciamientos la necesidad de que existan órganos de control. Así lo hizo, por ejemplo, en la Sentencia C-167 de 1995, en la que señaló que fue voluntad del Constituyente que ninguna rama del poder público, entidad o institución careciera de vigilancia en su gestión fiscal. Lo anterior, pues, “ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad”.

Esta Corporación también ha destacado que la propia Carta Política consagró órganos a cargo del control fiscal por la necesidad inherente a los estados democráticos de preservar el erario y consolidar una instancia “que garantice y verifique la correcta ejecución de los presupuestos públicos, evitando y/o sancionando el despilfarro, la desviación de recursos, los

abusos, las pérdidas innecesarias y la utilización indebida de fondos”.

La existencia de órganos de control independientes, encargados de vigilar el gasto del erario, constituye una manifestación del referido sistema de pesos y contrapesos que se predica de las distintas instituciones que componen el Estado. Esto se manifiesta particularmente en dos dimensiones: por un lado, (i) en el otorgamiento de funciones exclusivas a cada rama del poder público y, por otro, (ii) en la ausencia de injerencias externas de una rama, entidad u órgano estatal hacia los otros, que derive en el quebrantamiento o usurpación de las funciones o roles asignados a cada una de las instituciones que integran el Estado.

12. En este punto, la Sala considera pertinente hacer referencia a la Sentencia C-189 de 1998. En aquella providencia, la Corte señaló lo siguiente respecto de la estructura del Estado y el sistema de pesos y contrapesos inherente a este:

“[L]a Constitución se distancia de ciertas visiones jurídicas, según las cuales, en el Estado sólo existen tres ramas (legislativa, ejecutiva y judicial) con funciones nítidamente separadas. La Carta mantiene el principio de separación de poderes (CP art. 113) pero le confiere una naturaleza más compleja, en un doble sentido. De un lado, admite que existen órganos autónomos cuyas funciones no pueden ni deben ser encajadas dentro de la división clásica en tres ramas del poder, como los órganos de control y la organización electoral. Y, de otro lado, la Carta no sólo admite sino que promueve la existencia de control recíprocos entre las distintas ramas y órganos autónomos, por medio del clásico mecanismo de pesos y contrapesos...”.

En esa misma oportunidad, este Tribunal precisó la relación existente entre el principio de pesos y contrapesos, la separación de poderes y la autonomía propia de las contralorías. Como se anotó anteriormente, a partir del texto de la Constitución, esta Corporación ha sido enfática en establecer que “las contralorías no hacen parte de la rama administrativa, ni ejercen funciones de gobierno o de ejecución administrativa, salvo aquellas estrictamente

referidas a su organización interna, puesto que su tarea constitucional es esencialmente de control”.

Igualmente, este Tribunal destacó que la consagración de ramas del poder y órganos autónomos de ellas tiene como fin alcanzar una mayor eficiencia en lograr los fines del Estado. Pero, sobre todo, tiene como propósito que el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas a cada rama u órgano de control constituyan límites y “controles automáticos de las distintas ramas entre sí... para defender la libertad del individuo y de la persona humana”. Es por tal razón que el Constituyente les confirió a las contralorías autonomía orgánica y funciones propias, pues “es claro que estos órganos de control no hacen parte de la Rama Ejecutiva ni desarrollan, como actividad principal, tareas administrativas como las que adelantan la administración central y las administraciones seccionales”.

13. Recientemente, esta Corporación recalcó en la Sentencia C-140 de 2020 que la Carta Política adoptó un sistema flexible de distribución de las distintas funciones propias del poder público. Tal sistema se complementa con el principio de colaboración armónica “de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de pesos y contrapesos entre las ramas del poder público, como ocurre con distintas instituciones como el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

En dicha ocasión, la Sala Plena reiteró su postura respecto del lugar que ocupan las contralorías en la estructura del Estado, a partir de la autonomía que se predica de ellas. Lo hizo en los siguientes términos:

“Congruentemente, las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado, pues, sencillamente, constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida

en todo hacer controlador” (Subrayas añadidas).

14. En suma, las contralorías departamentales son organismos de control autónomos e independientes que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público. Su existencia responde al sistema de pesos y contrapesos que el Constituyente diseñó respecto de la estructura del Estado en la Carta Política de 1991. Tienen como propósito ejercer la vigilancia y control fiscal en los departamentos en donde están constituidas. Se trata de órganos técnicos, dotados de autonomía administrativa y presupuestal, los cuales deben ser fiscalmente sostenibles. Estas contralorías deben colaborar armónicamente con las demás entidades del Estado, en el marco del ejercicio de sus funciones de vigilancia y control del erario.

La autonomía e independencia de las contralorías departamentales

15. Como viene de precisarse, la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales son órganos de control técnicos, que no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público y que, por el contrario, gozan de autonomía e independencia. De ahí que se estime conveniente efectuar una breve aproximación sobre las características más importantes de tales atribuciones.

16. Particularmente, la Sentencia C-499 de 1998 estableció que el ejercicio del control fiscal impone, como requisito esencial, que los órganos que lo ejecuten sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica, así:

(i) La autonomía administrativa supone que las autoridades que realizan el control fiscal externo puedan autogobernarse, sin injerencias o intervenciones de otras entidades públicas.

Lo anterior, con arreglo a aquellas funciones y potestades propias que la misma Carta Política les ha asignado por vía de los artículos 267 y 268 superiores, así como en las normas que los desarrollan.

(ii) La autonomía presupuestal implica que las contralorías ejecuten su presupuesto en forma independiente, a través de los mecanismos de contratación y de ordenación de gasto que estas determinen, conforme con las disposiciones constitucionales pertinentes, las reglas de contratación estatal aplicables y la ley orgánica de presupuesto.

(iii) Por último, la autonomía jurídica tiene dos dimensiones. De un lado, implica garantizar, en principio, que el servidor público que dirige el órgano de control no sea designado ni pueda ser removido por funcionarios pertenecientes a las entidades a las que está llamado a vigilar. De otra parte, significa que “los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia”.

17. Las anotadas características fueron reiteradas en la Sentencia C-557 de 2009. En dicha ocasión, el pleno de la Corte reparó en el hecho de que la vigilancia ejercida por las contralorías responde, por excelencia, a una función pública autónoma en términos administrativos, presupuestales y jurídicos. Adicionalmente, señaló que la autonomía que se predica de esos órganos debe entenderse en el marco del Estado unitario (artículo 1º superior), lo que supone que se halla sometida a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley. Sobre este punto, se dijo lo siguiente respecto de la autonomía de las contralorías:

“De conformidad con esta concepción de autonomía y parámetros constitucionales de control fiscal es que se entiende la autonomía de la Contraloría y aparecen el control fiscal en los distintos niveles territoriales con las contralorías departamentales y municipales, ejerciendo

un poder de inspección que consulta los dictados de la vigilancia fiscal moderna, en el entendido de que en su administración gozan de plena autonomía e independencia para el desarrollo de su gestión fiscal. Surtido lo anterior, se desarrolla la función de control fiscal con un sentido selectivo, posterior e integral que finalmente debe dar cuenta del examen cuantitativo y cualitativo realizado sobre la eficiencia y eficacia de la ejecución del presupuesto del sector público tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales”.

18. En idéntico sentido, la Sentencia C-140 de 2020 recalcó que la única forma de asegurar que las contralorías funcionen correctamente es garantizando su independencia y autonomía, “entendiendo por independencia la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales del respectivo órgano, y por autonomía, el otorgamiento, a cada uno de tales órganos, de la capacidad para desenvolverse y desplegar sus actividades por sí mismos, y para autogobernarse”. Bajo esta premisa, las contralorías solo pueden ejercer óptimamente su trabajo cuando se garantiza su independencia y autonomía.

19. Ahora bien, la Sala llama la atención acerca de que los términos ‘autonomía’ e ‘independencia’ son empleados indistintamente como sinónimos para referirse a la libertad que se predica de los órganos de control. Sin perjuicio de lo anterior, conforme a lo señalado en la Sentencia C-140 de 2020, esta Corporación considera que por independencia de los órganos de control debe entenderse como la capacidad de autogobernarse y ejercer, sin injerencias o intrusiones, las facultades que la Constitución y la Ley les asigna para vigilar y controlar a las entidades y órganos que componen el Estado.

20. El Legislador, por su parte, también reafirmó la autonomía e independencia de las contralorías departamentales. Así lo hizo en la Ley 330 de 1996 “[p]or la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”. El artículo 1º de la preceptiva en cita establece

que les corresponde a las contralorías departamentales ejercer el control fiscal en su jurisdicción. A su vez, el artículo 2º del referido cuerpo normativo estipula que las “Contralorías Departamentales son organismos de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa, presupuestal y contractual”.

21. Incluso, el Decreto Ley 403 de 2020 reconoce la autonomía e independencia de las contralorías en su artículo 2º. Adicionalmente, el inciso primero del artículo 5º de dicha ley dispone que las contralorías de los entes territoriales establecerán -con independencia técnica- las acciones y objetos de control fiscal. Por otra parte, la Ley 42 de 1993 “[s]obre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” hace explícita la autonomía e independencia de los órganos de control en el parágrafo 1º del artículo 41.

22. En resumen, las contralorías departamentales son órganos de control que ostentan autonomía e independencia. La autonomía se refiere a la capacidad de ejercer su función de control fiscal a través de una administración y presupuesto propios. También implica, en principio, que el servidor público que dirige el órgano de control no sea designado ni pueda ser removido por funcionarios pertenecientes a las entidades a las que está llamado a vigilar, así como que los actos mediante los cuales se ejerce la vigilancia fiscal no estén supeditados a la aprobación o revisión de los entes vigilados. Por su parte, la independencia conlleva la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales asignados a esos organismos de control. Con todo, el ejercicio adecuado de la vigilancia fiscal requiere la independencia y autonomía de los órganos que la ejecutan, sin perjuicio del mandato de cooperación que deviene transversal a todas las entidades que hacen parte del Estado colombiano.

El concepto de control fiscal, los órganos encargados de ejecutarlo y las entidades del Estado que están sujetas a tal control

23. Respecto del concepto de control fiscal, el artículo 267 superior señala que tal función es de naturaleza pública y consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, a través de un control financiero, de gestión y de resultados enmarcado en la eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales. La misma norma señala que, en el ámbito nacional, tal función es ejercida por la Contraloría General de la Nación y, a nivel local y departamental, por las contralorías distritales, municipales y departamentales.

Así, el control fiscal responde a la necesidad de preservar el erario y consolidar una instancia que garantice y constate la proba ejecución del presupuesto público, previniendo o sancionando su desviación, despilfarro, abuso, pérdidas innecesarias y, en general, su administración indebida y contraria a la Constitución y la ley.

25. Recientemente, el Decreto Ley 403 de 2020 “[p]or el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal” consagró una serie de definiciones respecto de lo que debe entenderse por control y vigilancia fiscal, en los siguientes términos:

“Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

“Vigilancia fiscal. Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de

inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

“Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

“Objeto de vigilancia y control. Se entienden por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos”.

Así, el control ejercido por los órganos a cargo de la vigilancia y control fiscal procede cuando existe gestión de recursos públicos. Lo anterior quiere decir que este se presenta cuando haya administración o disposición de fondos estatales “en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición”. De esa manera, toda actividad que suponga la utilización de recursos oficiales es objeto de vigilancia, con el fin de proteger el patrimonio colectivo y garantizar la “moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y

recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado”.

26. Como se anotó en precedencia, de acuerdo con el artículo 119 superior, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. En términos similares, el artículo 267 constitucional establece que la vigilancia y el control fiscal son una función pública a cargo de la Contraloría General de la República, la cual se encarga de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de cualquier tipo de recurso público. Ese mismo artículo prevé que la ley reglamentará el ejercicio de competencias entre contralorías, lo cual deberá realizarse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

27. En cuanto a las entidades del Estado llamadas a ejercer control fiscal, el último inciso del artículo 2º del Decreto Ley 403 de 2020 establece lo siguiente: “Órganos de Control Fiscal. Son la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contralorías municipales y la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia”.

28. A su turno, el penúltimo inciso del artículo 2º del Decreto Ley 403 de 2020 señala que son sujetos de vigilancia y control fiscal las entidades que integran las ramas del poder público, así como los órganos autónomos e independientes, de control y electorales. También lo son el Banco de la República, las demás instituciones creadas por la Constitución y, en general, cualquier persona pública o privada, natural o jurídica que a cualquier título recauden, administren, manejen y/o inviertan recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos.

Ese decreto también define el ámbito de competencia de las contralorías territoriales, en su artículo 4º. Conforme a tal disposición, las contralorías de los entes territoriales vigilan y

controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, conforme con los principios y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, de manera concurrente con la Contraloría general de la República. Lo anterior incluye a las asambleas como cuerpo colegiado que hace parte de la rama ejecutiva departamental.

29. En conclusión, la vigilancia y el control fiscal son funciones públicas dirigidas a supervisar y fiscalizar la administración, gestión o cualquier forma de disposición de recursos estatales, por parte de instituciones públicas o personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Se trata tanto de observar la ejecución de tales recursos como de determinar si su gestión se realizó conforme a los principios aplicables, dirigidos a garantizar la consecución de los fines esenciales del Estado. La vigilancia y control fiscal son llevadas a cabo por la Contraloría General de la República, las contralorías de los entes territoriales y la Auditoría General de la República, de acuerdo con sus competencias y jurisdicciones fijadas por la Constitución y la ley.

El alcance del control político a cargo de las asambleas departamentales

30. La Constitución Política en su artículo 1º consagra el principio de descentralización como eje fundamental de la estructura del Estado colombiano. Su objetivo es morigerar la concentración del poder público exclusivamente en los órganos ejecutivos del orden nacional. Ello implica permitir que, al interior de cada ente territorial, existan órganos deliberativos y democráticos provistos de autonomía para definir políticas y planes que redunden en el desarrollo y bienestar de los departamentos o municipios a los que sirven. Lo anterior, sin desconocer el principio de Estado unitario. En ese contexto, las asambleas departamentales son una de las principales instituciones de la democracia representativa, encaminadas a materializar la descentralización y autonomía de los entes territoriales, con miras a lograr una administración departamental ejercida por sus propios habitantes y no dictada exclusivamente por un gobierno centralizado.

31. En desarrollo de los preceptos anteriores, el artículo 299 de la Carta Política, conforme a su texto actual adoptado mediante el Acto Legislativo 01 de 2007, faculta directamente a las asambleas para ejercer control político sobre la administración departamental. Así, resulta necesario determinar el concepto de control político y lo que se entiende por administración departamental.

32. En lo que respecta a la administración departamental, la Sala recuerda que el concepto ‘administración’ corresponde a la rama ejecutiva del poder público. A su turno, la Carta Política establece en su artículo 115 que las gobernaciones y alcaldías pertenecen a la rama ejecutiva. Ahora, para determinar cuáles entidades del nivel territorial pertenecen a la administración pública, resulta necesario acudir a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, en cuanto regula la integración de la rama ejecutiva del poder público.

Concretamente, el referido artículo dispone que: “[l]as gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial”. También hacen parte de la administración departamental los entes adscritos y vinculados a las autoridades referidas, como lo son los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta, las empresas de servicios públicos domiciliarios de naturaleza pública, las empresas industriales y comerciales del Estado y, demás entidades que pertenezcan al sector descentralizado por servicios a nivel territorial.

33. Por otra parte, en lo que respecta al alcance del control político, esta Corporación ha definido que este consiste en “investigar, evaluar y realizar juicios de valor sobre las actuaciones y omisiones de las principales autoridades que ejercen funciones administrativas”. Desde tal perspectiva, se ha considerado que el control político es un

mecanismo de rendición de cuentas orientado a valorar y evaluar la gestión de los asuntos a cargo de las entidades estatales y, cuando ello proceda, a hacer efectiva la responsabilidad política de quienes las dirigen.

34. La Constitución en su artículo 114 establece que le corresponde al Congreso de la República ejercer el control político sobre el gobierno y la administración. En tal sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que, en principio, el ejercicio del control político es una tarea inherente al Congreso de la República, mediante la cual valora el desempeño y asigna responsabilidad política a quienes están al frente de entidades pertenecientes al Gobierno Nacional.

35. Sin embargo, tal y como se refirió anteriormente, la jurisprudencia constitucional y el texto actual del artículo 299 prevén que las asambleas departamentales también ejercen control político respecto de la administración departamental y las entidades que la componen. Ello no desconoce las diferencias existentes entre las asambleas y el Congreso de la República respecto del alcance del control político que ambas corporaciones llevan a cabo. La diferencia esencial entre el Congreso y las asambleas consiste en que el primero está facultado para expedir leyes en Colombia, mientras que las asambleas carecen de tal potestad, pues pertenecen a una rama del poder diferente: la ejecutiva.

Sin perjuicio de la diferencia anteriormente anotada entre Congreso y asambleas, la posibilidad de ejercer control político por parte de las segundas responde a la coadministración que estas ejercen, junto con los gobernadores, sobre el gobierno departamental. Lo anterior, de acuerdo con las funciones que la Constitución consagró en cabeza de las asambleas. El control político también está concebido como una manera en la cual un órgano democrático supervisa las diversas entidades que componen la rama ejecutiva territorial.

36. Existen distintos mecanismos a través de los cuales tanto el Congreso de la República como las asambleas departamentales ejercen control político. Respecto del primero, la Sentencia C-432 de 2017 estableció que existen dos definiciones del control político en cabeza del legislativo. Una amplia, en virtud de la cual el control político consiste en toda actividad llevada a cabo con el fin de cuestionar o investigar la gestión de instituciones y órganos del Estado e, incluso, de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales. Para el ejercicio de este control, el Congreso puede acudir a cualquiera de las funciones que la Constitución le asigna, lo que comprende desde el desarrollo de función legislativa, reforma constitucional o investigación, hasta las formas tradicionales de control político tales como citaciones, solicitud de informes o moción de censura. Cabe precisar que no todos los mecanismos anotados previamente pueden aplicarse indistintamente respecto de los sujetos sobre quienes puede ejercerse control político, especialmente, las personas privadas.

37. Por otra parte, el control político ejercido por el Congreso en sentido estricto se circunscribe a la función prevista en los artículos 114 y 208 de la Constitución, manifestado en los numerales 3, 4, 8 y 9 del artículo 135 superior. Así, el control político se adelanta mediante mecanismos tales como citaciones hechas a ministros o directores de departamentos administrativos y demás sujetos de que trata el artículo 208 superior. También se lleva a cabo a través de la solicitud de informes (artículo 135.3), cuestionarios (artículo 135.4), citaciones a debate (artículo 135.8) y mociones de censura (artículo 135.9).

38. En cuanto se refiere al control político ejercido por las asambleas departamentales, la Corte Constitucional, desde la Sentencia C-082 de 1996, estableció que las asambleas y concejos municipales tienen a su cargo el control político sobre la gestión gubernamental de los entes territoriales a los que pertenecen. Así lo reiteró esta Corporación en la Sentencia C-107 de 2013, en la que indicó que la atribución de control político no está circunscrita a un único sujeto u organismo, sino que le corresponde, además del Congreso, a corporaciones territoriales tales como los concejos municipales y distritales y las asambleas departamentales.

39. Antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007, la facultad de las asambleas departamentales consistente en ejercer control político se derivaba de los artículos 113 y 300.11 superiores. Puntualmente, el artículo 300.11 establecía en su redacción original que las asambleas departamentales estaban facultadas para solicitar informes al contralor general del departamento, relacionados con el ejercicio de sus funciones. Solo fue hasta la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007, modificadorio del artículo 299 superior, que se hizo explícito que las asambleas departamentales podían ejercer control político respecto de la administración del ente territorial.

40. Pues bien, en este punto interesa señalar que el propósito de la Ley 2200 de 2022 es, justamente, modernizar y organizar el funcionamiento de los departamentos. Con ese objetivo, el artículo 154 de esa ley derogó el Decreto 1222 de 1986, por medio del cual se expidió el Código de Régimen Departamental. El artículo 39 de ese ordenamiento legal, al cual pertenece el aparte demandado en esta oportunidad, establece que les corresponde a las asambleas ejercer control político sobre la administración del departamento.

A partir de lo mencionado en precedencia, la Sala considera que una definición del control político que ejercen las asambleas consiste en la vigilancia que esas corporaciones llevan a cabo sobre ciertas entidades, dependencias u órganos definidos por la Constitución y la Ley, tendiente a investigar, evaluar, recabar información o realizar juicios de valor sobre sus actuaciones. Tanto los cinco incisos del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, como los dos artículos siguientes prevén mecanismos a través de los cuales las asambleas ejercen el mencionado control político. Tales mecanismos corresponden a: (i) citaciones a debates de control político (incisos 1º y 2º del artículo 39); (ii) solicitud de informes y envío de cuestionarios (incisos 2º y 4º del artículo 39); (iii) mociones de censura (artículo 40); y, (iv) convocatoria a personas jurídicas de naturaleza privada (artículo 41).

41. Finalmente, la Sala habrá de referirse a la diferencia entre control público y control

político. La Corte Constitucional, conforme se desarrolló en precedencia, ha dividido el alcance del control político cuyo ejercicio está a cargo de ciertas corporaciones del Estado. Específicamente, se ha referido al control político en sentido amplio y en sentido estricto. A partir de sus consideraciones sobre tal diferencia, esta Corporación también ha definido el alcance del denominado control público, que realiza el Congreso de la República. Este Tribunal estableció en la Sentencia C-018 de 2018 y en el Auto 543 de 2016, la diferencia entre control político y control público, así:

“... [E]l control político apunta a toda actividad del órgano colegiado de representación popular tendiente a pedir cuentas, debatir, cuestionar o examinar la gestión y actividades del ‘gobierno y la administración’ (CP art. 114) en la medida en que sus actuaciones tengan repercusiones sobre el interés general; el control público –en su lugar– se focaliza en la posibilidad de emplazamiento ‘a cualquier persona, natural o jurídica, con miras a que rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con el ejercicio de las funciones que de ordinario cumplen las comisiones permanentes de cada una de las cámaras, obteniendo por esa vía información que cualifique la función parlamentaria’”

En tal sentido, colige la Sala Plena, que el control público es un instrumento que le permite al Congreso de la República acceder a la información que requiere para el ejercicio de sus funciones, mediante las declaraciones verbales o escritas de cualquier persona natural o jurídica. En cualquier caso, la misma Corte Constitucional ha reconocido respecto del control político y el control público que “no siempre es sencillo establecer una línea divisoria entre ambas modalidades de control...”.

El precedente contenido en la Sentencia C-405 de 1998

42. La Sala Plena considera relevante referirse a la Sentencia C-405 de 1998, pues tanto la Procuraduría General de la Nación como otros intervinientes estiman que la expresión

acusada es exequible a partir de algunas de sus consideraciones. En aquella providencia, esta Corporación conoció de una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 38 de la Ley 136 de 1994, en virtud del cual se les asignó a los concejos municipales la facultad de ejercer función de control político ante la administración municipal, para cuyo fin podía citar, entre otros funcionarios, al contralor municipal.

Fue así como la Corte Constitucional planteó como problema jurídico objeto de estudio si el hecho de que la norma acusada habilitara a los concejos municipales para citar a los personeros y contralores municipales con el fin de obtener información, debatir sobre sus actuaciones y, eventualmente, formular una moción de observaciones en relación con su proceder, comportaba la vulneración de la independencia y autonomía que les es inherente. Bajo ese entendido, se adelantó un examen de proporcionalidad respecto de los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994 para resolver la tensión que se evidenciaba entre dos particulares mandatos constitucionales: por un lado, la protección a la autonomía de los contralores municipales (principio que sugiere que el concejo municipal no debe controvertir ni observar la labor de vigilancia a cargo de esos funcionarios) y, por otro, la materialización del principio de optimización del control político sobre la gestión pública, según el cual los Estados democráticos deben fomentar mecanismos de control ciudadano respecto de toda actuación del poder público, ya sea de manera directa o por intermedio de sus representantes.

Como resultado de dicho escrutinio, la Corte Constitucional concluyó que la norma cuestionada debía declararse conforme a la Carta Política, pues constituía una medida (i) legítima que estaba dirigida a estimular el debate ciudadano y el ejercicio de control político por parte de una corporación con representación plural en los municipios, así como (ii) adecuada a fin de permitir a los concejos citar a los contralores, debatir sobre sus actuaciones y formular, eventualmente, una crítica pública sobre su gestión.

Sobre el tercer aspecto restante del juicio de proporcionalidad, la Sala destacó que los cuerpos representativos nacionales y locales tienen un interés legítimo en conocer y debatir

la forma en la que las contralorías ejecutan los recursos públicos que les son asignados. Si bien se trata de órganos de control autónomos, técnicos, que están exentos de interferencias partidistas, no por ello deben entenderse ajenos al trabajo propio de las corporaciones elegidas democráticamente como los concejos o el Congreso. Así, este Tribunal concluyó que las citaciones y cuestionarios que los concejos pueden formular a personeros y contralores, encaminados a que respondan preguntas sobre el ejercicio de sus funciones, no son figuras desproporcionadas, pues no afectan intensamente su autonomía e independencia. Ello es así porque su cometido es obtener información relativa a las funciones y deberes de tales funcionarios, al tiempo que soporta el control político que los concejos ejercen sobre las dependencias que integran la administración municipal, pues permite obtener información de primer plano sobre su desempeño. Además, aun cuando las contralorías son autónomas, ello no quiere decir que estén desvinculadas del trabajo de los concejos municipales, toda vez que a esas corporaciones les interesa la labor de vigilancia que las contralorías ejercen.

Sin perjuicio del análisis descrito previamente, la Sentencia C-405 de 1998 esclareció que el hecho de que prosperara una moción de observaciones en contra del contralor al interior del concejo no facultaba al alcalde municipal para tomar medidas en su contra, mucho menos para separarlo del cargo. Ello, comoquiera que, a diferencia de los secretarios y jefes de departamentos administrativos, los contralores no están subordinados a los alcaldes. En esa medida, tiene sentido que la moción de observaciones pueda devenir en la separación del cargo para secretarios, jefes de departamentos administrativos o representantes legales de entidades descentralizadas, dado que todos ellos sí son funcionarios agentes del alcalde, quienes son nombrados por este, pueden ser removidos y, en términos generales, dependen directamente de aquel. Por consiguiente, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la norma referente a la moción de observaciones, bajo el entendido de que esta no puede aplicarse al personero y al contralor, pues ello sí afecta su autonomía e independencia, ya que presupone su subordinación respecto del alcalde.

43. En resumen, la regla que este Tribunal estableció en la Sentencia C-405 de 1998 consiste en que no transgrede la autonomía del contralor municipal, el hecho de que una corporación

representativa, a saber, un concejo municipal, ejerza cierta forma de control político -en sentido amplio- sobre ese órgano de vigilancia. En ese caso se trata de citaciones para comparecer ante el concejo municipal con el fin de conocer sobre el ejercicio de sus funciones. Lo anterior no transgrede la Carta Política, pues se trata de un debate público ante un cuerpo democrático respecto de la forma como uno de los órganos del ente territorial ejerce sus atribuciones. También se trata de una oportunidad para llevar a cabo una observación pública sobre la gestión del contralor municipal. Con todo, este Tribunal también determinó en la mencionada sentencia que no toda forma de control político es válida respecto de los contralores municipales. Así, por ejemplo, del ejercicio de una moción de observaciones no puede producirse ninguna represalia o la adopción de medidas en contra de ese órgano de control, pues en tal caso sí se vulneraría su autonomía e independencia.

Con base en todo lo hasta ahora expuesto, la Sala pasa a analizar el cargo planteado en la presente demanda de inconstitucionalidad.

Análisis de constitucionalidad de la norma demandada

44. La demandante considera que es inconstitucional el aparte “así como al contralor departamental” contenido en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022. En su criterio, el control político a cargo de las asambleas departamentales solo puede ejercerse sobre la administración departamental y las contralorías de esos entes territoriales no pertenecen a dicha categoría. Esto último, por cuanto las contralorías son un órgano de control y no una dependencia de la administración departamental. Además, señala que el artículo 299 superior prohíbe a las asambleas ejercer control político sobre las contralorías. A su juicio, resulta inconstitucional conferir una interpretación extensiva al aludido precepto, pues los órganos de control no hacen parte de la administración del ente territorial. Por todo lo anterior, la actora concluye que el Legislador excedió su libertad configurativa al incluir a los contralores departamentales como sujetos de control político.

45. A partir de las consideraciones realizadas sobre la ubicación de las contralorías en la estructura del Estado, su autonomía e independencia, el alcance del control fiscal que realizan las contralorías departamentales, los sujetos sobre los cuales se ejerce y el concepto del control político a cargo de las asambleas, la Sala Plena concluye que la expresión “así como al contralor departamental”, contenida al final del inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, se ajusta a la Carta Política. Ello, bajo el entendido de que las asambleas departamentales, al ejercer control sobre los contralores departamentales, no podrán obstaculizar el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control fiscal.

46. La Sala Plena reconoce que el texto del artículo al cual pertenece el aparte demandado puede plantear una problemática constitucional. Para su análisis, cabe citar una vez más esa disposición normativa:

“Artículo 39. Control Político. Corresponde a la asamblea ejercer función de control y vigilancia a la administración departamental. Para tal fin, podrá citar a los secretarios de despacho, a los gerentes, y/o representantes legales de entidades descentralizadas del departamento, así como al contralor departamental. (...)” (Con subrayas el aparte acusado en la demanda).

De acuerdo con el artículo en cita, en el marco de la función de control y vigilancia que le corresponde ejercer a la asamblea departamental, esta podrá citar a los secretarios de despacho, a los gerentes y/o a los representantes legales de las entidades descentralizadas, así como al contralor departamental.

Del anterior planteamiento se pueden extraer varios aspectos que plantean una duda constitucional: (i) el título del artículo, a saber, ‘control político’; (ii) los sujetos que incluye,

los cuales pertenecen en su totalidad a la administración departamental salvo por el contralor; y (iii) la redacción de la norma, que parece equiparar la figura del contralor departamental, mediante la expresión ‘así como’, a cualquier otro funcionario que sí pertenece a la estructura de la administración ejecutiva territorial. La duda constitucional también está demostrada por el entendimiento que la demandante y algunos intervinientes realizan respecto del artículo al cual hace parte la expresión demandada.

Dicho de otra manera, para la Sala resulta contrario a la Constitución considerar que las contralorías departamentales pertenecen a la administración departamental y, en esa medida, que las asambleas puedan ejercer el mismo tipo y alcance de control político que realizan sobre las entidades que, efectivamente, sí integran la administración departamental. En consecuencia, la Sala identifica la necesidad de condicionar la exequibilidad del aparte demandado.

48. Sobre este particular, de acuerdo con los artículos 243 superior y 21 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia constitucional, desde sus primeros pronunciamientos, ha optado en ocasiones por proferir sentencias denominadas ‘interpretativas’ o ‘condicionadas’, como una forma de modular sus decisiones. Lo anterior, con el objetivo de garantizar tanto el principio democrático como el de conservación del derecho. Ello tiene como fin que los tribunales constitucionales interpreten las normas sometidas a su estudio, de una manera que permita preservar al máximo posible las disposiciones emanadas del Legislador, como materialización del principio democrático. Esa misma perspectiva refuerza la vigencia del principio de conservación del derecho. Este prescribe que el control de constitucionalidad debe agotar las diferentes opciones de decisión que cumplan la doble función de preservar la supremacía de la Constitución y, a su vez, mantener hasta dónde sea posible la decisión legislativa, en virtud de la legitimidad democrática de la que está investido el Congreso de la República.

La Sala destaca que la Sentencia C-405 de 1998 también acudió al principio de conservación del derecho para resolver sobre la exequibilidad de la disposición en virtud de la cual los concejos municipales pueden citar a los contralores para conocer sobre el ejercicio de sus funciones. En dicho pronunciamiento se explicó lo siguiente, al introducir su respuesta al problema jurídico allí planteado:

“Para responder a este interrogante, es necesario recordar que, según el principio de conservación del derecho, los tribunales constitucionales deben siempre buscar preservar al máximo las disposiciones emanadas de Legislador, en virtud del respeto al principio democrático. Por ello si una disposición admite una interpretación acorde con la Carta, es deber de esta Corte declararla exequible de manera condicionada, y no retirarla del ordenamiento. En ese orden de ideas, entra la Corte a analizar si la expresión acusada admite una interpretación conforme a la Constitución, con el fin de poder preservarla en el ordenamiento”.

En consecuencia, la exequibilidad condicionada de una norma se configura cuando la Corte concluye que la disposición acusada: (i) debe entenderse en un sentido determinado que no resulte contrario a la Constitución, de modo que todas las demás lecturas de esa disposición son inexecutable, y (ii) puede interpretarse de una manera que es contraria a la Carta Política, por lo que debe excluirse esa posible lectura.

Luego de precisar lo anterior, la Sala Plena explica las razones por las cuales encuentra exequible el aparte demandado, para luego definir el alcance del condicionamiento al que se somete tal conclusión.

49. Primero. Las contralorías departamentales no están exentas de cualquier forma de control, aun cuando se trate de órganos autónomos e independientes que no pertenecen a la administración departamental. En primer lugar, la Constitución Política en su artículo 300.11

establece que las asambleas pueden solicitarles informes a los contralores sobre el ejercicio de sus funciones. Veamos:

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...)

“11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretarios de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental (...)”

Este Tribunal, en Sentencia C-1258 de 2001, reconoció que la solicitud de informes por parte de las asambleas a los contralores departamentales constituye una expresión constitucional válida de la descentralización prevista por el Constituyente respecto de la estructura del Estado.

50. Segundo. La Sentencia C-405 de 1998 concluyó que la solicitud de informes consagrada en el referido artículo 300.11 no vulnera la autonomía ni la independencia de las contralorías departamentales. De hecho, tal como se señaló en el fundamento jurídico 40, existen distintos mecanismos de control, sin perjuicio de que se reconozca que la utilización de uno u otro depende por completo de la naturaleza del órgano o entidad sobre el cual pretende aplicarse. Puntualmente, la forma de control constitucionalmente admisible respecto de las contralorías departamentales, de ninguna manera puede tener el mismo alcance que el control político que las asambleas ejercen respecto de las entidades que sí hacen parte de la administración departamental.

51. Tercero. El hecho de que el artículo 299 constitucional circunscriba explícitamente el ejercicio del control político por parte de las asambleas, a la administración departamental,

excluye -de suyo- que las contralorías puedan ser sujetos de tal control, en la misma forma en la que lo son aquellas dependencias y entidades que sí pertenecen a la rama ejecutiva de ese ente territorial.

Conforme explicó la Sala Plena en el capítulo sobre el lugar que ocupan las contralorías en la estructura del Estado, las contralorías departamentales son esencialmente órganos autónomos e independientes que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público.

En consecuencia, contrario a lo afirmado por la demandante, el aparte acusado no desconoce el artículo 299 de la Carta Política. Esto pues, como se anotó en precedencia, la Constitución sí prevé al menos una forma de control que pueden ejercer las asambleas respecto de los contralores departamentales, cual es el envío de informes consagrado en el artículo 300.11 superior. Así, el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 no puede interpretarse como el querer del Legislador de incluir a los contralores dentro de la administración ejecutiva departamental. Tal entendimiento resulta contrario a la Carta Política, en cuanto, como se ha reiterado a lo largo de esta providencia, los contralores no pertenecen a ninguna de las tres ramas del poder público.

En tal virtud, la Sala considera que la interpretación del inciso 1º del aludido artículo 39 que es acorde a la Constitución, circunscribe el control que las asambleas pueden ejercer sobre las contralorías departamentales a dos aspectos: (i) a la citación a la que se refiere el mismo inciso 1º; y (ii) a la solicitud de informes sobre el ejercicio de sus funciones de que trata el artículo 300.11 superior.

La Sala Plena insiste en que el hecho de que las contralorías no pertenezcan a la administración departamental implica -necesariamente- que las asambleas no pueden ejercer los mismos mecanismos de control político que la ley prevé para las secretarías, entidades y organismos que sí hacen parte de la administración del ente territorial.

Asimismo, cabe referirse al inciso 2º del mismo artículo 39, al cual pertenece el aparte acusado. Tal disposición informa la manera como se lleva a cabo la citación de que trata el inciso 1º. Puntualmente, el inciso 2º establece que las citaciones se deben realizar con una antelación no menor a cinco días hábiles y debe incluir un cuestionario escrito. El funcionario citado deberá radicar su respuesta ante la asamblea, en medio escrito o magnético. El debate subsiguiente versará sobre el cuestionario formulado y no puede extenderse a otros asuntos.

La Sala considera que lo previsto en el inciso 2º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, puede entenderse como una expresión o especie de la forma de control que la Constitución prevé en el referido artículo 300.11 de la Carta Política. Como se estableció en precedencia, la norma constitucional consagra la posibilidad de que las asambleas soliciten informes sobre el ejercicio de sus funciones a los contralores departamentales. Así, el hecho de que la citación contenida en el inciso 1º del aludido artículo 39 se adelante con base en un cuestionario que el contralor del ente territorial debe absolver, es congruente con el informe sobre el ejercicio de funciones de que trata el artículo 300.11 superior.

52. En conclusión, la Constitución sí consagra, cuando menos, un mecanismo de control respecto de los contralores departamentales. En consecuencia, aunque los contralores son órganos autónomos e independientes y no pertenecen a ninguna rama del poder público, ello no quiere decir que escapan de toda forma de control, en el sentido amplio de su acepción. En esa medida, el mecanismo previsto en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 les permite a las asambleas departamentales recabar información sobre la vigilancia fiscal que realizan las contralorías. Sin embargo, tal forma de control no puede ejercerse por las asambleas de manera idéntica al control político que esas corporaciones realizan respecto de las secretarías o entidades que sí pertenecen a la administración departamental.

53. Adicionalmente, el aparte demandado se encuentra ajustado a la Carta Política, conforme a la ratio decidendi y a las consideraciones realizadas por esta Corporación en la Sentencia C-405 de 1998. Como se apuntó en los fundamentos jurídicos 42 y siguientes de esta providencia, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 136 de 1994 que, en esencia, es similar al artículo 39 de la Ley 2200 de 2022. Por tal motivo y conforme a lo manifestado por la Procuraduría General de la Nación y otros intervinientes, el referido pronunciamiento, pese a la variación del parámetro de control, sí constituye un precedente aplicable al presente caso.

54. En primer lugar, ha de señalarse que el texto del artículo 38 de la Ley 136 de 1994 es casi idéntico al artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, como se pone en evidencia a continuación:

Ley 136 de 1994

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”

Ley 2200 de 2022

“Artículo 38. Funciones de control. Corresponde al Concejo ejercer función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo, y representantes legales de entidades descentralizadas así como al personero y al contralor...” (el aparte demandado en esa oportunidad va en negrilla)

“Artículo 39. Control político. Corresponde a la asamblea ejercer función de control y vigilancia a la administración departamental. Para tal fin, podrá citar a los secretarios de despacho, a los gerentes y/o representantes legales de entidades descentralizadas del departamento, así como al contralor departamental...” (el aparte demandado va en negrilla)

Salta a la vista, entonces, que la redacción de las citadas normas es semejante. En ambas se establece la posibilidad de que el concejo o la asamblea cite al contralor de cada ente territorial, para llevar a cabo el ejercicio de la función de control sobre la administración departamental. Ciertamente, existe identidad entre la Sentencia C-405 de 1998 y el asunto bajo examen, por lo menos en lo que respecta al contenido material de los preceptos normativos que son objeto de reproche.

Ahora, si bien es cierto que las asambleas y los concejos pertenecen a dos niveles territoriales diferentes, los contralores departamentales y municipales están investidos de autonomía e independencia semejantes. Es cierto que los municipios, distritos y departamentos ostentan características particulares que los diferencian entre ellos. Sin embargo, no puede afirmarse que los contralores de uno u otro ente territorial tengan mayor o menor independencia respecto del otro. No es coincidencia que el Legislador haya redactado el artículo 38 de la Ley 136 de 1994 de manera casi idéntica al artículo 30 de la Ley 2200 de 2022. Así, aunque se trate de normas que rigen niveles territoriales distintos, ello no quiere decir que las consideraciones formuladas por la Corte en la Sentencia C-405 de 1998 no sean aplicables al presente caso, respecto de la autonomía e independencia inherente a los contralores de los entes territoriales, sin distinción alguna en razón de su nivel.

Por eso, en este punto, conviene señalar que la Sentencia C-405 de 1998 no configura cosa juzgada respecto de la presente cuestión, por las siguientes razones:

i. i. Los preceptos analizados pertenecen a sistemas normativos diferentes. Tal y como se indicó anteriormente, la Sentencia C-405 de 1998 analizó el artículo 38 de la Ley 136 de 1994. En este caso, la presente sentencia estudia una disposición legal distinta, a saber, un aparte del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022.

. El parámetro de control de constitucionalidad ha variado. En la Sentencia C-405 de 1998 la demandante adujo que el contenido del artículo 38 de la Ley 136 de 1994 era contrario a los incisos segundo y tercero del artículo 113 de la Carta Política. En el asunto que se estudia, la actora sustenta su acusación en la presunta vulneración que el aparte contenido en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 supone respecto del artículo 299 superior.

Ocorre que el artículo 299 de la Constitución ha sido reformado en múltiples oportunidades. Su texto actual corresponde a la modificación introducida por el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2007. En consecuencia, resultaba imposible para la Corte Constitucional contrastar el artículo 38 de la Ley 136 de 1994 con el texto actual del referido artículo 299 superior, pues para ese entonces su contenido era diferente. Tal divergencia respecto del texto del artículo 299 no es menor, pues fue justamente el Acto Legislativo 01 de 2007 el que previó que las asambleas departamentales podían ejercer control político sobre la administración departamental.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha advertido que “[l]a modificación del parámetro de control constitucional se presenta cuando cambian las normas que constituyeron el referente para juzgar la constitucionalidad” de una disposición. De esta manera, es claro que cuando se modifica el texto de un artículo constitucional puede haber un cambio de parámetro de control respecto de aquellas normas con rango de ley, que eventualmente puedan ser contrarias a ese nuevo texto superior.

Por lo anterior, la Sala Plena concluye que hay un cambio en el parámetro de constitucionalidad que este Tribunal empleó en 1998 para determinar la exequibilidad del artículo 38 de la Ley 136 de 1994, respecto del parámetro actual. Esto, pues en 1998 no estaba vigente el texto actual del artículo 299, al tiempo que, en esa oportunidad, la demanda se formuló por violación de los incisos segundo y tercero del artículo 113 de la Carta Política.

Con todo, la Sala Plena precisa que el hecho de que el texto actual del artículo 299 no hubiera existido cuando se profirió la Sentencia C-405 de 1998, no quiere decir que dicha providencia pierda su valor como antecedente de esta decisión. Lo anterior, por las siguientes razones: (i) como se explicó en el fundamento jurídico 49, el hecho de que el artículo 299 superior circunscriba el control político ejercido por las asambleas a la administración departamental, no quiere decir que tal órgano colegiado no pueda ejercer cierta forma amplia de control respecto de los contralores de ese ente territorial; (ii) el texto actual del referido artículo constitucional de ninguna manera comprende la inclusión o anexión de las contralorías departamentales a la administración ejecutiva de ese ente territorial; y (iii) contrario a lo manifestado por la demandante en esta oportunidad, la atribución de las asambleas consistente en ejercer cierto control en sentido amplio respecto de los contralores departamentales no se deriva precisamente del hecho de que el inciso 1º del artículo 39 acusado haya ‘incorporado’ a los contralores a la rama ejecutiva departamental. Tal facultad, por el contrario, tiene fundamento de principio en otras disposiciones de naturaleza constitucional, tales como: (i) el artículo 300.11; (ii) las facultades que le asisten al Legislador consagradas en el artículo 300.12; y (iii) el mismo objetivo de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona y que no está prohibido por la Carta Política, a saber, que una corporación elegida democráticamente conozca la manera como las contralorías ejercen sus funciones y obtenga información de un ente de control para poder ejercer control político sobre las dependencias y entidades que sí hacen parte de la administración departamental.

Luego de haberse precisado tanto la ausencia de cosa juzgada en el caso concreto como definido el alcance del cambio de parámetro de control constitucional, la Sala Plena considera que el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, al cual se adscribe el aparte acusado, corresponde a una ampliación de la hipótesis de control que el Legislador previó originalmente en el artículo 38 de la Ley 136 de 1994 y que esta Corporación encontró ajustada al Texto Superior en la Sentencia C-405 de 1998. Esto es así, comoquiera que el cargo y los argumentos analizados en esa providencia, respecto de la presunta violación de la autonomía e independencia de las contralorías territoriales, se corresponden a plenitud

con la demanda que se examina en esta oportunidad.

55. En segundo lugar, es de resaltar que en la Sentencia C-405 de 1998 la Corte resolvió el siguiente cuestionamiento: ¿la autonomía de la que están investidos el personero y contralor municipales impide que estos sean citados por el concejo y que este eventualmente formule una moción de observaciones en relación con su comportamiento? La Sala Plena identificó en esa ocasión una tensión entre: (i) la autonomía de los contralores y personeros municipales, y (ii) el principio de optimización del control político sobre la gestión pública.

Para efectos de resolver lo anterior, en esa oportunidad se acudió a un juicio de proporcionalidad. La Sentencia C-405 de 1998 no anunció o hizo explícito el grado de escrutinio del juicio que empleó. Este Tribunal considera que en ese momento se usaron elementos propios de distintos niveles de intensidad, aunque las consideraciones se inclinan por un juicio leve. Ello, si se tiene en cuenta que el estudio que la Sala realizó se refiere a la exequibilidad de la medida en cuestión y a lo adecuada que es, como medio para lograr un determinado fin legítimo. Efectivamente, en un juicio leve, el fin que busca la norma cuestionada debe ser legítimo y, de manera general, no puede estar constitucionalmente prohibido. Asimismo, el medio para lograr determinado fin debe ser adecuado o idóneo para su consecución.

La Sala Plena concuerda con que, en principio, aspectos como el amplio margen de configuración normativa y la autonomía del Legislador respecto de su capacidad de asignar funciones de control político o, más específicamente, de establecer atribuciones a las asambleas departamentales, sean estudiados a partir de un juicio de intensidad leve. Las Sentencias C-673 de 2001 y C-084 de 2020 han reconocido que, por regla general, se emplea un escrutinio de este tipo cuando se estudia la exequibilidad de temas respecto de los cuales está de por medio una competencia específica definida por la Carta Política, en cabeza de un órgano constitucional. En el presente caso, el artículo 300.12 superior estableció explícitamente que el Legislador está habilitado para asignarles atribuciones a las asambleas

departamentales. Así, estamos evidentemente ante una competencia puntual establecida por el texto superior, en cabeza del Legislativo. Por todo lo anterior, la Sala Plena destaca que el Legislador goza de un amplio margen de configuración legislativa en lo que respecta a este asunto.

Por otra parte, siguiendo con el juicio de proporcionalidad acometido en la Sentencia C-405 de 1998, interesa reseñar que esta Corporación concluyó allí que la medida entonces demandada buscaba una finalidad legítima que, por lo demás, no estaba prohibida por la Carta Política, pues se trataba de estimular el debate ciudadano y el ejercicio de control político por parte de una corporación elegida mediante voto popular. Así entendida, la medida también era adecuada, en cuanto permitía a los concejos municipales citar a los contralores y personeros para debatir sus actuaciones con el fin de formular una crítica pública. Ello, sin duda, estimula la democracia deliberativa y el control político que debe realizarse sobre las actuaciones de los órganos de control.

56. Finalmente, en esa oportunidad, la Corte señaló que la medida acusada no comportaba una afectación desproporcionada de la autonomía de los entes de control, pues los cuerpos representativos nacionales y locales tienen un interés legítimo en conocer y debatir la manera como se administran los recursos públicos, incluso aquellos asignados a los órganos de control. Así, el hecho de que las contralorías sean autónomas no significa que estas se encuentren completamente desligadas de las corporaciones de los entes territoriales. Tal vínculo está dado, por ejemplo, en el hecho de que los concejos municipales sean los encargados de escoger al contralor de su jurisdicción (como ocurre en el caso de las asambleas departamentales).

Sin embargo, la Corte Constitucional estableció un claro límite: el alcalde no puede separar de su cargo al contralor municipal ni tomar represalias en su contra por el ejercicio de su trabajo, a través de una moción de observaciones. Para este Tribunal, emprender tales medidas sí vulneraría su independencia y autonomía, pues el contralor no es un subordinado

del alcalde.

57. En tercer lugar, la Sala Plena encuentra que las consideraciones formuladas por esta Corporación en la Sentencia C-405 de 1998, así como el juicio de proporcionalidad allí empleado, son aplicables al presente asunto.

Si bien es cierto que para el momento en que se profirió la Sentencia C-405 de 1998, el texto del artículo 299 superior era diferente al actual, tal variación no implica que las consideraciones plasmadas en esa providencia hayan perdido vigencia. La demandante indica que el artículo 299 constitucional circunscribe el control político de las asambleas a la administración departamental y como las contralorías no pertenecen a ella, entonces el aparte demandado es contrario a la Carta Política. Este Tribunal concuerda con lo manifestado por la demandante respecto de que las contralorías no pertenecen a la administración departamental. Así quedó claro en el respectivo capítulo de esta decisión sobre la estructura del Estado. Sin embargo, tal y como se indicó en precedencia, la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación son coincidentes al señalar que las contralorías no son ajenas a ciertas formas de control.

De acuerdo con el fundamento jurídico 12 expuesto supra, ninguna rama, órgano, entidad o dependencia estatal puede estar exento de alguna forma de vigilancia respecto de sus actuaciones. El esquema de pesos y contrapesos previsto por el Constituyente busca justamente que los distintos organismos que componen el Estado supongan un límite razonable que impida el ejercicio arbitrario o completamente discrecional de las funciones que la Carta Política y la ley asignan a los distintos cuerpos del Estado. En consecuencia, las contralorías no pueden estar desligadas de algún tipo de control, si se quiere público, respecto de sus actuaciones, sobre todo si se tiene en cuenta que a través del ejercicio de vigilancia y control fiscal produce insumos que le permiten a las asambleas realizar control político respecto de las dependencias que pertenecen a la rama ejecutiva departamental.

58. En esa medida, existen mecanismos de control que no transgreden la autonomía e independencia de las contralorías departamentales. Es por esta razón que la Sentencia C-405 de 1998 y sus consideraciones son plenamente aplicables al presente caso pues, como ya se vio, abordaron el escrutinio judicial de una disposición normativa esencialmente idéntica a la que ahora concita la atención de la Sala que se halló ajustada a la Carta, por no ser considerada vulneratoria de la autonomía e independencia de las contralorías municipales.

59. En lo que respecta al presente análisis, la Sala Plena concuerda con lo decidido en la Sentencia C-405 de 1998, pues el hecho de que las asambleas puedan citar a los contralores departamentales para el ejercicio de control político: (i) busca una finalidad legítima y que no está prohibida por la Constitución, cual es la de propiciar el debate ciudadano respecto de las actuaciones de un órgano de control por parte de una corporación de elección popular que representa al pueblo en los departamentos, y (ii) se sirve de un medio adecuado, que le permite a las asambleas citar a los contralores no solo para conocer sobre sus actuaciones respecto de la vigilancia fiscal que la Constitución les confía, sino para que dichos órganos de control les provean insumos e información útil para los debates de control político que aquellas llevan a cabo respecto de las entidades y dependencias que sí hacen parte de la administración ejecutiva territorial.

El precedente análisis del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, al cual pertenece el aparte demandado, corresponde a un juicio de intensidad leve. A propósito de este tipo de escrutinio, en la Sentencia C-345 de 2019 se unificó la jurisprudencia constitucional respecto de los niveles de intensidad conforme a los cuales debe adelantarse un juicio de proporcionalidad. Como ya fue explicado, en la Sentencia C-405 de 1998 están presentes distintos elementos propios de diferentes grados de escrutinio. Aunque en esa oportunidad se estudió la proporcionalidad estricta del precepto demandado, para el presente asunto, bajo un juicio leve, no es necesario hacer lo mismo, pues ese paso no está incluido en un grado de escrutinio débil.

Y es que es claro en la jurisprudencia constitucional que la valoración de la proporcionalidad en sí misma considerada de una medida es un paso que se aplica exclusivamente para los grados de escrutinio intermedio y estricto. Textualmente, la Sala Plena precisó que “en los niveles intermedio y estricto debe seguirse el test europeo (test o juicio de razonabilidad), de manera tal que el análisis debe incluir lo relativo a la proporcionalidad en sentido estricto y, por tanto, se debe ‘analizar los costos y beneficios en términos constitucionales implicados en la medida adoptada, particularmente en el caso del análisis de igualdad, que es por naturaleza relacional, en correspondencia con las intensidades del juicio’. La Sala también dejó en claro que regla en mención no se aplica cuando se trata del nivel débil”.

Por consiguiente, para analizar la constitucionalidad del aparte demandado bajo un juicio de intensidad leve, no es necesario estudiar su proporcionalidad. Esto por cuanto la jurisprudencia de este Tribunal ha definido que ese paso no es propio de un grado de escrutinio débil, cual es el que debe emplearse en este caso.

Sin embargo, la Sala considera, como argumento adicional y por fuera del parámetro estricto del juicio de proporcionalidad, que el aparte demandado no implica una afectación desmedida de la autonomía e independencia de las contralorías, pues a los cuerpos representativos les asiste un interés legítimo en conocer la manera como las contralorías departamentales ejercen sus funciones y administran los recursos a su cargo.

Así, las asambleas guardan un interés constitucional y legal legítimo respecto de las actuaciones de las contralorías departamentales. No en vano, el artículo 272 superior y el artículo 3º de la Ley 330 de 1996 prevén que les corresponde a las asambleas: (i) elegir a los contralores departamentales; (ii) organizar las contralorías como entidades técnicas y fiscalmente sostenibles, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal; y (iii) determinar la estructura, planta de personal, funciones por dependencias y escalas de remuneración propias de las contralorías departamentales.

Incluso, tal como se reconoce en la Sentencia C-405 de 1998, a las asambleas también les corresponde decretar tributos y contribuciones, así como expedir las normas referentes al presupuesto departamental y anual de rentas y gastos (numerales 3º y 5º del artículo 300 superior). Por consiguiente, tanto las asambleas como las contralorías integran el sistema general de hacienda pública del ente territorial y, en tal sentido, resulta legítimo que las primeras busquen conocer el ejercicio de vigilancia y control fiscal que ejercen las segundas. Esto supone, sin duda, que la corporación de elección popular y el órgano de control se encuentran entrelazados, en la medida en que ambos supervisan el manejo, administración y disposición de los recursos asignados a los departamentos.

Dado lo anterior, y en el marco del deber de cooperación armónica que se predica entre todos los órganos y entidades del Estado, es claro que existe una relación estrecha entre las asambleas y las contralorías departamentales que justifica constitucionalmente el ejercicio de cierto control, sobre esos órganos autónomos.

60. En cuarto lugar, en la Sentencia C-405 de 1998 la Corte consideró que el trámite de una moción de observaciones no podía llevar a que la asamblea o el alcalde desvincularan al contralor o tomaran cualquier medida en su contra. En esa ocasión, se insiste, la Corte consideró que tal posibilidad sí suponía una grave transgresión a la autonomía e independencia de las contralorías, pues estas no pertenecen a la administración departamental y, por tanto, no están subordinadas al alcalde municipal.

61. En el presente asunto, la Sala Plena debe reiterar el anterior raciocinio, en la medida en que permitir que el control político que ejercen las asambleas respecto de los contralores departamentales pueda comprender la adopción de cualquier medida en su contra o, incluso, su despido, vulnera su autonomía e independencia, entre otras razones, porque:

i. i. Como se indicó en el fundamento jurídico 28, las asambleas, dada su naturaleza de corporaciones públicas, son sujeto de vigilancia y control fiscal por parte de las contralorías departamentales. Ello significa que la objetividad, independencia y autonomía de las contralorías departamentales se ve comprometida ante la posibilidad de que las asambleas tomen medidas en contra del órgano de control que fiscaliza la manera en la que estas administran sus recursos.

. De acuerdo con el artículo 299 superior y a partir de los fundamentos jurídicos 9 y siguientes de esta sentencia, las contralorías no pertenecen a la administración departamental. De esta manera, todos los mecanismos a disposición de las asambleas para ejercer control político no son aplicables al control que puede ejercerse respecto de los contralores departamentales.

Así, el mecanismo de control constitucionalmente válido es la citación por parte de la asamblea al contralor departamental para que este rinda informe sobre el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, en concordancia con el artículo 300.11 superior. A este respecto, la Sala Plena concuerda con lo expresado por este mismo Tribunal en la Sentencia C-405 de 1998, en la que se dejó por sentado que cualquier medida que suponga una represalia en contra de los contralores, adoptada en ejercicio de la función de control político, implica la violación de su autonomía e independencia.

62. Con todo, esta Sala llama la atención sobre el hecho de que la Ley 2200 de 2022 no incorpora mecanismos de control político que pongan en riesgo la libertad, la autonomía o independencia de los contralores departamentales. Concretamente, el artículo 40 de esa normativa regula la moción de censura. Esta figura, que puede llevar a la remoción del cargo al funcionario a quien se le aplica, dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 40. Moción de censura. La tercera parte de los miembros que componen la

asamblea, podrán proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

“Parágrafo. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no obsta para que la misma sea aprobada”.

Así pues, es evidente que la redacción del artículo en cita es clara por cuanto circunscribe la aplicación de la moción de censura de manera exclusiva a los secretarios de despacho del gobernador. Este precepto, al ser expresión propia del derecho sancionador, es de aplicación restrictiva, lo que significa que no puede extenderse a otros sujetos o entidades que no estén previstos explícitamente en él. De cualquier modo, la Corte considera que el Legislador fue respetuoso del precedente incorporado en la Sentencia C-405 de 1998 al excluir de la aplicación de dicha figura al contralor departamental. Esto pues, tal y como se ha dicho en reiteradas oportunidades, el contralor es autónomo e independiente del gobernador y de la administración departamental y, por ende, no está subordinado a ella.

63. Para concluir, el antecedente jurisprudencial consagrado en la Sentencia C-405 de 1998 sí es aplicable al caso en estudio. Lo anterior, por cuanto el cargo formulado y los argumentos de la demanda, así como el texto normativo objeto de reproche y las consideraciones hechas por la Corte en esa oportunidad coinciden con la problemática jurídica planteada en esta ocasión.

Siendo ello así, la Sala Plena considera que el aparte demandado del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 es exequible, pues no vulnera la autonomía e independencia de las contralorías. Resulta claro que las contralorías departamentales no pertenecen a la administración departamental y, por esa razón, las asambleas no pueden ejercer control político de la misma manera en que lo llevan a cabo respecto de las entidades que sí pertenecen a la rama ejecutiva territorial.

Sin perjuicio de lo anterior, el mecanismo de control previsto en el artículo demandado no está prohibido por la Constitución y cumple un fin legítimo, cual es propiciar el debate ciudadano respecto de las actuaciones de un órgano de control, por parte de una corporación de elección popular que representa al pueblo en los departamentos. También se sirve de un medio adecuado para conocer sobre sus actuaciones respecto de la vigilancia fiscal que la Constitución les confía, al tiempo que esos órganos de control proveen insumos e información útil para los debates de control político que las mismas asambleas llevan a cabo sobre las entidades y dependencias que sí hacen parte de la administración departamental. Tampoco implica una afectación desproporcionada de la autonomía e independencia de las contralorías, pues los cuerpos representativos tienen un interés legítimo en conocer la manera en la que las contralorías departamentales ejercen sus funciones y administran los recursos a su cargo. Adicionalmente, la figura de la moción de censura prevista en el artículo 40 de la Ley 2200 de 2022 no aplica para los contralores municipales, pues solo está prevista para los secretarios de despacho del gobernador. En suma, el ejercicio del mecanismo de control previsto en la disposición acusada es constitucional, en la medida en que no puede comportar represalia alguna frente al órgano de control departamental.

64. Por otra parte, no sobra agregar que la Carta Política en su artículo 300.12 prevé que el Legislador puede asignarles funciones a las asambleas departamentales. Textualmente, dicha norma superior dispone que le “[c]orresponde a las Asambleas Departamentales (...) 12. Cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley”. En consecuencia, resulta claro que la Constitución estableció que el Legislador podía asignarles funciones adicionales a las asambleas departamentales, aparte de las previstas en el aludido

artículo 300. Dicho de otra forma, el Congreso cuenta con habilitación legislativa, a partir de la Carta Política, para adscribir funciones a las asambleas departamentales. Esta figura, por ejemplo, puede advertirse en los siguientes casos:

(i) los artículos 10º y 11 de la Ley 47 de 1993 “[p]or la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. En esos artículos, el Legislador definió las funciones propias de la asamblea de ese departamento “además de las establecidas por el artículo 300 de la Constitución Política y por las leyes generales para los departamentos...”. Entre las funciones que el Congreso le asignó a la asamblea del ente territorial –y que no están previstas en la misma Constitución– se encuentra el establecer disposiciones especiales en materia de inmigración, control de densidad poblacional y uso del suelo, entre otras, respecto de las islas del Caribe que integran ese departamento.

(ii) el artículo 9º de la Ley 330 de 1996 “[p]or la cual se desarrolla el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”. En ese artículo, el Congreso estableció una serie de atribuciones propias de las contralorías de esos entes territoriales, “además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política”. Entre tales atribuciones se encuentra, por ejemplo, presentar a la asamblea departamental un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

(iii) el artículo 13 de la Ley 434 de 1998 “[p]or la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones”. En virtud de esa disposición normativa, las asambleas departamentales están autorizadas para crear, a iniciativa del gobernador correspondiente, consejos departamentales de paz.

(iv) el artículo 19 de la misma Ley 2200 de 2022 a la cual pertenece la disposición aquí

demandada. Ese artículo en particular enumera las funciones que el Legislador les asignó a las asambleas departamentales.

A partir del recuento normativo anterior, resulta claro que el Legislador ha hecho uso de la facultad que le asigna el artículo 300.12 superior -en reiteradas oportunidades- para concederles a las asambleas departamentales funciones a veces adicionales a las que explícitamente les confiere la Carta Política a tales corporaciones de elección popular.

Incluso, la ya mencionada Sentencia C-405 de 1998, al efectuar un juicio de proporcionalidad respecto de los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994, se refirió al margen de configuración normativa con la que cuenta el Congreso, respecto de su capacidad de asignar funciones -incluso de control político- en cabeza de corporaciones territoriales como el concejo municipal. Como se anotó en los fundamentos jurídicos 42 y siguientes, esta Corporación determinó que el Legislador no excedió dicho margen, aunque terminó condicionado la exequibilidad de tales artículos al entendimiento según el cual el ejercicio del control político no puede llevar a que las asambleas o alcaldes tomen represalias en contra de los contralores municipales.

Por fuera de lo anterior, la Corte Constitucional también ha estudiado normas como el aludido artículo 300.12, mediante el cual la Carta Política le confiere al Congreso habilitación explícita para legislar respecto de cierto asunto o institución. Lo hizo específicamente respecto de la vigilancia de las contralorías departamentales. Puntualmente, la Sentencia C-110 de 1998 estudió la constitucionalidad del artículo 10º de la Ley 330 de 1996. En virtud de esa norma, la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales es ejercida por la Auditoría General de la República.

En la demanda que dio origen a la Sentencia C-110 de 1998 se llegó a considerar que el Legislador no podía ampliar la facultad explícita y puntual que la Constitución le había conferido al auditor en el artículo 274, como sujeto encargado de la vigilancia del control

fiscal de la Contraloría General de la República. Dicho de otra manera, en el escrito acusatorio se afirmó que el Congreso no contaba con la facultad legislativa para extender a otros sujetos la vigilancia fiscal que el artículo 274 de la Carta Política le encargó explícitamente al auditor, respecto del contralor general.

Cabe recordar que el artículo 274 superior establece textualmente lo siguiente: “[l]a ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”. A partir de esta disposición constitucional, la Sentencia C-110 de 1998 estableció que hay ocasiones en las que el Constituyente le atribuye al Congreso en el texto de la Carta Política, la facultad explícita de legislar respecto de ciertos asuntos, como ocurre con el referido artículo 274. Este Tribunal manifestó lo siguiente sobre el particular:

“Como puede observarse, por el simple hecho de que el Constituyente regule directamente cierta materia, no le está vedado al legislador intervenir en ella y menos cuando, por el contrario, ha sido expresamente delegado para ello, como sucede sin lugar a duda con el inciso segundo del artículo 274 Superior, en donde se permite la regulación de la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales por el Congreso, sin limitación alguna, por lo cual es claro que no le prohibió, como equivocadamente lo sostiene el demandante, encomendarle dicha gestión al Auditor de la Contraloría General de la República”.

Así, de lo sostenido por esta Corte a través de la Sentencia C-110 de 1998 se puede colegir que el Congreso de la República: (i) está plenamente habilitado para legislar sobre aquellos aspectos en los que la propia Constitución le confiere esa facultad; lo que, como resultado de lo anterior, significa que (ii) cuenta con autonomía suficiente para regular la vigilancia de las contralorías de los entes territoriales.

Por otro lado, la Sentencia C-110 de 1998 deja entrever que aun órganos autónomos e

independientes como las contralorías departamentales no están exentos de ciertas formas de vigilancia, por parte de otras entidades estatales. En tal medida, es constitucional que la Auditoría General de la República vigile a las contralorías departamentales. En suma, lo anterior demuestra que sí es acorde con el texto superior establecer ciertas formas de control, incluso respecto de aquellas entidades que no pertenecen a alguna rama del poder público y que ejercen, esencialmente, labores de vigilancia respecto de otras entidades estatales. Lo anterior ejemplifica el principio de pesos y contrapesos transversal a la Carta Política, al tiempo que materializa el principio superior a partir del cual no existe estamento u organismo del Estado que ejerza sus funciones de manera totalmente discrecional y escape completamente de cualquier forma control o vigilancia respecto del ejercicio de tales funciones.

65. En resumidas cuentas, el aparte constitucional demandado en la presente oportunidad es exequible. Ello, en la medida en que la Constitución estableció que el Congreso cuenta con la habilitación legislativa para: (i) asignarles funciones a las asambleas departamentales y (ii) determinar cuál entidad del Estado debe encargarse de vigilar a las contralorías departamentales. En efecto, el Legislador ha ejercido su delegación respecto de la posibilidad de asignarle funciones a las asambleas departamentales entre otras, en las Leyes 47 de 1993, 330 de 1996, 434 de 1998 y en la misma Ley 2200 de 2022, a la cual pertenece la disposición demandada, la cual enlista en su artículo 19 una serie de funciones atribuidas a las asambleas. Tal potestad legislativa también fue avalada por este Tribunal en la referida Sentencia C-405 de 1998.

66. Sin embargo, como desde un inicio del análisis se había anunciado, la Sala Plena advierte que resulta necesario condicionar la exequibilidad del aparte demandado a un entendimiento acorde con la Carta Política. Ello, a fin de garantizar que las asambleas departamentales no puedan ejercer la forma de control (citaciones) prevista en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 sobre las contralorías territoriales, de tal suerte que obstaculicen o impidan la vigilancia fiscal que esos órganos deben realizar.

En otras palabras, esta Corporación estima que sería contrario a la autonomía e independencia de los contralores departamentales que las asambleas emplearan la forma de control consagrada en el artículo demandado para limitar o restringir la vigilancia fiscal que las contralorías deben ejercer sobre las mismas asambleas y, en general, para impedir o emprender represalias por el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

Así, la necesidad de condicionar la exequibilidad del artículo acusado encuentra fundamento de respaldo en las eventuales interpretaciones contrarias a la Constitución que puedan derivarse del mismo. Y es que de una lectura del referido artículo no se puede derivar que (i) las contralorías departamentales pertenecen a la administración departamental; ni mucho menos que (ii) las asambleas están facultadas para aplicar cualquier tipología de control político respecto de las contralorías departamentales. La forma de control constitucionalmente admisible se circunscribe a la citación de la que trata esa misma norma, conforme a lo dispuesto en el artículo 300.11 superior.

67. En este punto, la Corte hace un llamado para preservar y proteger la independencia de las contralorías departamentales, pues se trata de órganos autónomos que, como se explicó en el fundamento jurídico 15 y siguientes, contribuyen a mantener el sistema de pesos y contrapesos inherentes al Estado democrático que definió el Constituyente.

68. No debe olvidarse que las asambleas departamentales son sujetos de control político. En tal sentido, y de acuerdo con el artículo 272 superior, les corresponde a las contralorías departamentales supervisar la gestión fiscal en los entes territoriales en donde estén constituidas. Por consiguiente, las contralorías deben llevar a cabo la anotada supervisión con objetividad y sin temer represalias respecto de sus actos, lo cual puede comprometer el alcance y la ecuanimidad de la vigilancia que tales órganos de control ejercen sobre la gestión fiscal de las asambleas.

La Sala destaca que, tal y como se expuso en los fundamentos jurídicos 16 y siguientes, las contralorías gozan de tres tipos de autonomía: administrativa, presupuestal y jurídica. Por lo tanto, la Corte estima necesario proteger la segunda dimensión de autonomía jurídica de esos órganos de control, misma que implica que los actos por medio de los cuales las contralorías realizan vigilancia o control fiscal no pueden estar sometidos a la aquiescencia de los entes sobre los cuales recae tal vigilancia.

En este punto, resulta relevante traer a colación nuevamente el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022:

“Artículo 39. Control Político. Corresponde a la asamblea ejercer función de control y vigilancia a la administración departamental. Para tal fin, podrá citar a los secretarios de despacho, a los gerentes, y/o representantes legales de entidades descentralizadas del departamento, así como al contralor departamental. (...)” (el aparte demandado ha sido subrayado).

A partir de este texto, la Sala Plena señala que la citación a la que se refiere el citado artículo 39 no puede emplearse para entorpecer, amedrentar o limitar el ejercicio de vigilancia y control fiscal que las contralorías deben realizar respecto de las asambleas departamentales. De la misma manera, en tanto esa forma de control tiene carácter amplio y su propósito está concentrado esencialmente en la ilustración a la asamblea departamental de la manera cómo la contraloría de ese ente territorial ejerce sus funciones, no puede servir de base para impedir o coaccionar el ejercicio de esas facultades, actividad que está revestida de los atributos de independencia y autonomía, conforme se ha explicado suficientemente en esta providencia.

69. Por lo anotado, la Sala Plena condicionará la exequibilidad de la disposición acusada. En este sentido, el aparte “así como al contralor departamental”, contenido en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022, es exequible bajo el entendido de que las asambleas

departamentales no pueden ejercer control político sobre las contralorías territoriales, de tal suerte que obstaculicen o impidan la vigilancia y control fiscal que esos órganos deben realizar.

70. A lo anterior, la Sala Plena considera oportuno agregar dos aspectos. El primero de ellos, alude al deber de colaboración que le es exigible a cada órgano o institución del Estado, el cual cobija tanto a las asambleas como a las contralorías departamentales. En efecto, por virtud de la aplicación del citado principio, la Sala toma nota de que las contralorías departamentales juegan un papel crucial en el ejercicio del control político que las asambleas deben llevar a cabo respecto de las dependencias y entidades que sí pertenecen a la administración departamental.

De acuerdo con el artículo 272 superior, las contralorías ejercen vigilancia y control fiscal respecto de los departamentos en donde están constituidas. Eso incluye a la administración del ente territorial. Así, el control político que ejercen las asambleas puede ser más eficaz, profundo y efectivo si estas cuentan con los informes, hallazgos o conceptos que las contralorías departamentales formulen respecto de la gestión de los recursos públicos a cargo de las dependencias que componen la administración departamental. En ese escenario, surge entonces un deber de colaboración de las contralorías frente a la atribución de control político que las asambleas deben realizar sobre las dependencias e instituciones que sí pertenecen a la administración departamental y, en general, de todo sujeto que administre recursos públicos y que pueda ser convocado por la asamblea para realizar control político.

En cuanto al segundo aspecto, la Sala Plena insiste en advertir que las asambleas no pueden asignar ningún tipo de consecuencia -a partir de un juicio de responsabilidad política- respecto de las actuaciones del contralor departamental, producto de la citación a la que se refiere el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022. Tampoco, bajo ninguna circunstancia, puede llegar a aplicar al contralor departamental la moción de censura prevista en el artículo 40 de

esa misma disposición normativa. En tal sentido, a las asambleas solo les asiste la posibilidad de solicitarle los informes de que trata el artículo 300.11 de la Carta Política o efectuar su citación en los términos previstos en el referido artículo 39 de la Ley 2200 de 2022.

Síntesis de la decisión

71. La ciudadana Oliva Doris Vega Gaitán presentó acción pública de inconstitucionalidad, mediante la cual pidió la declaratoria de inexecuibilidad del aparte “así como al contralor departamental”, contenido en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 “[p]or la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”. Para sustentar su petición, adujo que tal aparte es contrario al artículo 299 superior, el cual circunscribe el ejercicio de control político por parte de las asambleas -exclusivamente- a las dependencias y entidades que componen la administración departamental.

La demandante señaló que la disposición acusada deviene contraria a la Carta Política porque: (i) las contralorías no pertenecen a la administración departamental; (ii) el artículo 299 superior no prevé que las asambleas puedan ejercer control político sobre los contralores departamentales; y (iii) es contrario a la Constitución hacer una interpretación extensiva del anotado artículo 299 que permita a las asambleas realizar control político sobre las contralorías, pues estas no pertenecen a la rama ejecutiva del ente territorial. Así, en términos generales, alegó que el Congreso de la República excedió su libertad de configuración legislativa al incluir en la disposición acusada a los contralores departamentales como sujetos de control político.

72. A partir de lo señalado en la demanda y de las distintas intervenciones a favor y en contra de la exequibilidad del aparte acusado, la Sala Plena planteó el siguiente problema jurídico: ¿vulnera la disposición acusada el artículo 299 de la Carta Política, al permitirle a las

asambleas departamentales ejercer control sobre los contralores departamentales, en los términos establecidos en el artículo 39 de la Ley 2200 de 2022?

73. Para resolver este cuestionamiento, la Corte Constitucional acometió el examen de las siguientes temáticas: (i) la ubicación de las contralorías en la estructura del Estado; (ii) la autonomía e independencia que se predica de esos organismos de control; (iii) el concepto de control fiscal, los órganos encargados de realizarlo y las entidades y personas que están sujetas al mismo; (iv) el control político a cargo de las asambleas departamentales; y (v) el contenido de la Sentencia C-405 de 1998.

74. Con base en lo anterior, la Sala Plena concluyó que la expresión “así como al contralor departamental”, contenida en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 era exequible condicionadamente. Para arribar a tal conclusión, la Corte constató lo siguiente: (i) que la Constitución y la jurisprudencia sí prevén que las contralorías estén sujetas a ciertas formas de control, en sentido amplio. En consecuencia, aunque sean órganos de autónomos e independientes de las ramas del poder público, ello no quiere decir que escapen de toda forma de interacción o supervisión, por parte de otras corporaciones o entidades del Estado. Sin embargo, tal control político no puede ser ejercido por las asambleas de la misma manera en que lo realizan respecto de las entidades que sí pertenecen a la administración departamental; (ii) que la Sentencia C-405 de 1998 sí constituye un antecedente aplicable para el presente caso y ello conlleva la exequibilidad del aparte acusado. Lo anterior, por cuanto el cargo formulado, los argumentos de la demanda, así como el texto del aparte acusado y las consideraciones hechas por la Corte en esa oportunidad coinciden con los mismos asuntos abordados por la Corporación en este caso. A partir de este antecedente, la Sala Plena considera que el aparte demandado del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 es exequible, pues no vulnera la autonomía e independencia de las contralorías. Es así, pues la citación a la que se refiere ese artículo tiene un fin legítimo y se sirve de un medio adecuado para que una corporación elegida democráticamente conozca la manera como las contralorías departamentales ejercen sus funciones, al tiempo que dichos órganos de control pueden aportar insumos esenciales para el ejercicio del control político que las asambleas

llevan a cabo sobre las entidades y dependencias que sí pertenecen a la administración departamental. Sin embargo, como las contralorías no pertenecen a la administración pública, estas no pueden, en virtud de la propia función de control político, ser objeto de medidas en su contra ni mucho menos los funcionarios que las representen ser separados de su cargo; y (iii) que a partir del artículo 300.12 superior, la Corte considera que el Congreso cuenta con habilitación legislativa constitucional para atribuir funciones a las asambleas departamentales. Por todo lo anterior, la Sala Plena destaca que el Legislador goza de un amplio margen de configuración legislativa en lo que relación con este tema.

75. Por último, la Corte advirtió la necesidad de condicionar la exequibilidad del aparte acusado. La Sala Plena concuerda con lo expresado por la ciudadana Vega Gaitán, en el sentido de que el ejercicio de control político irrestricto por parte de las asambleas sobre las contralorías departamentales resulta desproporcionado, pues transgrede su independencia y autonomía. Así, esta Corporación considera que el aparte demandado es exequible, bajo el entendido de que las asambleas departamentales no pueden ejercer control político sobre las contralorías territoriales, de tal manera que obstaculicen o impidan la vigilancia y control fiscal que esos órganos deben realizar.

La Sala Plena destaca que las contralorías departamentales ejercen vigilancia y control fiscal sobre las asambleas de esos entes territoriales. En esa medida, las asambleas no pueden, mediante el ejercicio de control político, impedir o poner en riesgo la objetividad con que esos órganos de control ejercen sus funciones constitucionales. En consecuencia, es contrario a la Carta Política el que las asambleas lleguen a valerse del mecanismo de control analizado para prevenir que los contralores realicen su trabajo, conforme a los estándares que la Constitución y la Ley prevén respecto de la vigilancia y control fiscal de las corporaciones territoriales.

76. Por último, la Sala Plena destacó el deber constitucional aplicable a las contralorías de colaborar con las demás ramas del poder público, incluyendo las asambleas

departamentales. En consecuencia, esta Corporación recuerda que por disposición del artículo 300.11 superior, las contralorías deben rendir informes sobre el ejercicio de sus funciones. Ello enriquece el control político que las asambleas realizan sobre las secretarías, entidades o dependencias que sí pertenecen a la administración del ente territorial. Sin embargo, el hecho de que esos órganos de control tengan tal deber no quiere decir que puedan ser objeto del control político al que se ven abocadas las entidades que hacen parte de la rama ejecutiva territorial.

A partir de todo lo anterior, este Tribunal considera que se debe declarar condicionalmente exequible el aparte “así como al contralor departamental”, contenido en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022.

VII. 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:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “así como al contralor departamental”, contenida en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 2200 de 2022 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”, en el entendido de que las asambleas departamentales, al ejercer control a los contralores departamentales, no podrán obstaculizar el ejercicio de las funciones de control fiscal.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

MAGISTRADA

Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-376/22

CONTROL POLITICO-Alcance (Aclaración de voto)

ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES-Límites al ejercicio del control político ejercido sobre las contralorías departamentales (Aclaración de voto)

Expediente: D-14759

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 2200 de 2022 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

Demandante: Oliva Doris Vega Gaitán

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto en el asunto de la referencia pues, si bien comparto la declaratoria de exequibilidad del aparte acusado, considero que el control político a cargo de las corporaciones públicas de elección popular no recae de manera exclusiva sobre órganos y servidores de la rama ejecutiva del respectivo nivel administrativo, pues el concepto de administración sobre la cual recae dicho control debe ser entendido en sentido amplio.

El control político es de la esencia de la democracia y, conforme al diseño constitucional del modelo democrático, dicho control puede ser ejercido directamente por los ciudadanos -en

los términos del artículo 40 de la Constitución-, o por medio de sus representantes en los cuerpos colegiados de representación democrática -en los términos de los artículos 114, 299 y 312 de la Constitución-.

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

Lo anterior se observa en el texto mismo de la Carta Política cuando, al habilitar a las asambleas a pedir informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor departamental en el artículo 300-11 superior, establece el control político por fuera de los linderos de la rama ejecutiva.

Por lo anterior, estimo que la sentencia frente a la cual aclaro mi voto incurre en un yerro al aseverar que “[e]l control político también está concebido como una manera en la cual un órgano democrático supervisa y ejerce control sobre las diversas entidades que componen la rama ejecutiva territorial” (subrayas fuera del texto), y a la vez afirmar que las contralorías departamentales no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, pues es claro que la Constitución misma concibe un control político con un alcance más allá de las fronteras de la rama ejecutiva.

De esta forma, a mi juicio la razón por la cual el control político que pueden ejercer las asambleas departamentales sobre el contralor departamental cuenta con algunas limitaciones dada la naturaleza del objeto del control, estas limitaciones no se derivan de la caracterización de las contralorías departamentales como órganos de control ajenas a las

ramas del poder, sino de su naturaleza de “entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal” -C.P., art. 272- cuya organización depende precisamente de las corporaciones públicas de elección popular.

Es claro que el cabal ejercicio de la función de control fiscal sobre los distintos órganos de la entidad territorial respectiva requiere de un grado de autonomía e independencia particular, cuyo principal efecto es una necesaria comprensión limitada del alcance del control político que dichas corporaciones colegiadas pueden ejercer sobre las contralorías que conforman en su respectivo nivel territorial y cuyo contralor eligen.

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

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-376/22

Expediente D-14759

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 2200 de 2022 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

Magistrado Ponente (e):

Hernán Correa Cardozo

Con el mayor respeto por las decisiones adoptadas por la Corte, me permito aclarar mi voto en relación con la decisión adoptada en el caso sub judice. Como premisa para fundamentar la razón de la decisión, la sentencia plantea que la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales son órganos de control que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y que gozan de autonomía e independencia. Para llegar a esa conclusión, la ponencia asimila la naturaleza de la Contraloría General de la República, con la de las contralorías departamentales. Así, la sentencia formula consideraciones que son correctas en relación con la naturaleza jurídica de la Contraloría General: a) que este es uno de los órganos autónomos e independientes previstos en el artículo 113 de la Constitución; b) que el control fiscal ejercido por órganos autónomos e independientes hace parte del modelo de pesos y contrapesos que orienta el diseño institucional de la Constitución Política; y, c) que la sentencia C-189 de 1998 distinguió claramente entre la función administrativa y la función fiscalizadora para señalar que las contralorías no ejercen funciones de gobierno o de

ejecución administrativa, salvo aquellas estrictamente referidas a su organización interna, puesto que su tarea constitucional es esencialmente de control.

Aunque comparto las tres afirmaciones previas, me aparto de la conclusión que extrae de ellas la sentencia por cuanto asimila sin más, la naturaleza de la Contraloría General a la de las Contralorías departamentales sin consultar las normas constitucionales y legales que rigen a las segundas y las diferencian de la primera. En mi opinión, las contralorías de las entidades territoriales son entidades del orden territorial, sin personería jurídica, que pertenecen a la estructura de los departamentos, los distritos o los municipios, según el caso, con autonomía administrativa, financiera y técnica para el cumplimiento de las funciones de control sobre la gestión fiscal de la administración departamental, distrital o municipal, respectivamente.

Primero, el artículo 118 de la Constitución Política califica a la Contraloría General de la República como un órgano de control, junto con el Ministerio Público, y en desarrollo de tal previsión, el artículo 119 prevé que es la Contraloría General de la República la que tiene a su cargo la vigilancia del control fiscal y el control de resultado de la administración. A su turno, el artículo 267 constitucional, modificado por AL 04 de 2019, distingue entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales al señalar que la primera tiene competencia prevalente para ejercer el control sobre la gestión de cualquier entidad territorial (inciso 4), y al disponer que “El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas” (inciso 3). El numeral 14 del artículo 268 también distingue entre la Contraloría General de la República y las contralorías de las entidades territoriales al señalar que corresponde al Contralor General intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las contralorías territoriales. Por último, el artículo 272 de la Constitución reafirma la diferencia de la naturaleza de las contralorías territoriales y la Contraloría General al señalar que la organización de las primeras como entidades técnicas autónomas en materia administrativa y presupuestal corresponde a las Asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

En suma, la Constitución incorpora normas que permiten tener por demostrado que, aunque la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales ejercen en distinto grado las funciones de control fiscal, solo la primera es un órgano autónomo con competencias plenas y prevalentes; mientras que las segundas no tienen un espacio independiente en la estructura del Estado sino que son parte de la administración territorial, sin que ello perjudique su autonomía.

Segundo, las disposiciones contenidas en la Ley 330 de 1996 permiten afirmar que las contralorías departamentales hacen parte de la estructura administrativa de los departamentos, en condiciones especiales de autonomía. En primer lugar, el artículo 3 establece que las Asambleas departamentales tienen la atribución determinar la estructura, planta de personal y funciones por dependencias y escalas de remuneración de los empleados. En segundo lugar, el artículo 8, establece que los contralores departamentales tomarán posesión de su cargo ante la Asamblea Departamental. En caso de que no estuviese reunida, lo harán ante un Tribunal de la entidad territorial y en el evento de vacancia judicial ante el Gobernador o, ante dos testigos de manera subsidiaria. En tercer lugar, los artículos 8 y 9 de la Ley 617 de 2000 establecen criterios ciertos que permiten interpretar que el presupuesto que manejan las contralorías departamentales sale del presupuesto departamental, sin perjuicio de que posteriormente la contraloría goce de autonomía administrativa y presupuestal, o bien que perciba recursos por la cuota de fiscalización que le aporten las demás entidades del nivel territorial que están sujetas a su control.

Tercero, la autonomía de las contralorías departamentales para el ejercicio del control fiscal en su jurisdicción no riñe con el hecho de que estas se encuentren dentro de la estructura de la organización departamental. La independencia de la vigilancia y el control fiscal que a estas corresponde no implica necesariamente que sean órganos autónomos de la misma naturaleza que la Contraloría General de la República. La garantía de la autonomía no se deriva del hecho de que las contralorías no hagan parte de la estructura administrativa del departamento, sino del mandato expreso que prevé la Constitución al respecto en el artículo

268, del que se derivan tratamientos especiales como por ejemplo: a) la definición legal expresa de que las actividades, acciones y objetos de control, serán establecidos con independencia técnica por las contralorías territoriales, sin perjuicio de la colaboración técnica que puede existir entre ellas (art. 5 DL 403 de 2020), b) la orden constitucional de que el periodo del contralor territorial no coincida con el del alcalde o el gobernador, c) que el contralor no pueda haber ejercido como diputado o concejal en el periodo anterior, y d) la autonomía presupuestal que reconocen los artículos 29 y 30 de la Ley 225 de 1995 para las contralorías territoriales.

Cuarto, en contraste con lo sostenido por la sentencia, el régimen de las contralorías territoriales da cuenta de su pertenencia a la estructura de la administración distrital en condiciones especiales. En particular, el Consejo de Estado ya ha definido que las contralorías territoriales no tienen personería jurídica, sino únicamente autonomía presupuestal y administrativa, pero por su naturaleza especial pueden comparecer a procesos en los que se controvierta la legalidad de sus decisiones. Por otro lado, el hecho de que el presupuesto provenga del presupuesto territorial y que el contralor sea nombrado por la asamblea departamental da cuenta de su pertenencia a la estructura de la entidad territorial. Además, dado que las contralorías territoriales no hacen parte de la estructura de la Contraloría General de la República, ni fueron reconocidas por la Constitución como órganos autónomos no hay fundamento para entenderlos como entidades especiales que no hagan parte del sector central, ni del descentralizado, ni de los órganos autónomos.

Aunque estoy de acuerdo en que el control que ejercen las asambleas departamentales no aplica plenamente a las contralorías territoriales, la razón de esta especialidad no es que estas entidades no pertenezcan a la estructura de la administración en el nivel territorial; sino que la autonomía que les reconoce la propia constitución y la importancia del control fiscal que ejercen limita la facultad general que tienen las asambleas para ejercer el control político sobre cualquier entidad de la administración territorial.

Afirmar lo contrario implica que la Asamblea departamental tiene facultades para controlar un órgano autónomo lo cual contraría precisamente la naturaleza de órgano autónomo que la misma ponencia adjudica a las contralorías territoriales. Cuando la sentencia sostiene que, aunque las contralorías departamentales sean órganos de control que no pertenecen a ninguna rama del poder público, ello no quiere decir que escapen de toda forma de interacción o supervisión, por parte de otras corporaciones o entidades del Estado, omite que las acciones de las contralorías sí pueden ser controladas, bien mediante la asunción de competencias por parte de la Contraloría General, o el control jurisdiccional de sus decisiones. Así las cosas, no es que el control político que ejercen las Asambleas sea un mecanismo para remediar la ausencia de controles por parte de otras autoridades a la gestión de los contralores departamentales, sino que precisamente es la consecuencia necesaria de su pertenencia a la administración distrital.

Así las cosas, aunque coincido en la decisión de exequibilidad condicionada adoptada, disiento de la regla de decisión por cuanto estimo que las premisas sobre las que esta se fundamenta contravienen la naturaleza de las contralorías territoriales y el diseño institucional que prevé la Constitución para el ejercicio del control fiscal.

Estos son los motivos de mi aclaración de voto.

Fecha ut supra.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR