C-406-13

Sentencia C-406/13

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA, QUE MODIFICA EL NUMERAL 9 DEL ARTICULO 35 DE LA LEY 270 DE 1996, REFERIDO A LA REELECCION DEL AUDITOR GENERAL-Exequibilidad condicionada/POSIBILIDAD DE REELECCION DEL AUDITOR GENERAL DE LA NACION-No es aplicable para el periodo inmediato

La Corte concluye que, por una parte, se cumplieron a cabalidad los requisitos de procedimiento exigidos por la Constitución y el reglamento del Congreso; y, por la otra, porque se aviene a la Carta el hecho de que el legislador haya sistematizado y contextualizado el marco de competencia del control fiscal a cargo del Auditor General de la República, siguiendo lo expuesto en la normativa preexistente (numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000 y artículo 10 de la Ley 330 de 1996) y en la jurisprudencia constitucional sobre la materia (Sentencias C-110 de 1998 y C-1339 de 2000), pues se trata de un asunto que el Constituyente defirió al ámbito de configuración normativa del legislador, cuya razonabilidad subyace en la importancia de preservar un esquema armónico, unificado y sistemático de vigilancia fiscal. No obstante lo anterior, en lo que se refiere a la reelección inmediata del Auditor General de la República, la Corte considera que esta no es procedente, toda vez que va en contra de lo establecido por el constituyente de 1991, teniendo en cuenta que: (i) las funciones atribuidas al auditor son las predicables de los contralores, razón por la que debe aplicársele los mismos límites establecidos por la Constitución Política; (ii) lo que quiso desde un principio el constituyente fue establecer una instancia que fungiese como "contralor del contralor", con el objetivo de ejercer la vigilancia fiscal del máximo órgano de este tipo de control, a saber: la Contraloría General de la República, por lo que, en consecuencia, deben aplicársele al Auditor, las mismas restricciones establecidos en los artículo 267 y 272 de la Constitución Política, en lo referente a la posibilidad de reelección de los contralores (iii) la Sala Plena de esta corporación, mediante la sentencia C-037 de 1996, tal y como correspondía, al efectuar un control integral de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, frente al artículo 35, numeral 9°, encontró que dicho precepto se ajustaba a la Carta, entendiendo que, así el artículo 274 CP, no establezca expresamente la prohibición sobre la reelección del Auditor, esta se infería a partir de un examen concatenado de las normas del Título X, Capítulo 1 del Texto Superior. Adicionalmente, estima la Corte que acceder a la posibilidad de reelección inmediata del Auditor General, teniendo en cuenta que se trata de una figura ubicada en el vértice del modelo del control fiscal, (iv) pondría en riesgo el efectivo ejercicio de la vigilancia fiscal, pues, precisamente, lo que pretende evitar el Texto Superior es que quienes encabezan los máximos órganos de la estructura estatal adelanten ejercicios encaminados a perseguir su propia reelección, (v) desvirtuando, a su vez, el derecho a la participación en condiciones de igualdad de los demás aspirantes, pues quien ocupa el cargo y busca su reelección, se encuentra en una posición privilegiada frente a ellos. Finalmente, esta Sala consideró que (vi) el legislador se excedió en sus competencias, al modificar la forma de elección del Auditor General introduciendo una reelección inmediata incompatible con el modelo de control fiscal previsto en la Carta, desconociendo así el principio de separación de poderes. Luego de descartar la posibilidad de que el legislador pudiera consagrar la reelección inmediata del Auditor General, la Corte optó por declarar

la exequibilidad de la norma que claramente establece dicha posibilidad por una sola vez, pero bajo el entendido de que dicho funcionario no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA, QUE MODIFICA EL NUMERAL 9 DEL ARTICULO 35 DE LA LEY 270 DE 1996, REFERIDO A LA REELECCION DEL AUDITOR GENERAL-Trámite legislativo

El Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996", cumplió de manera satisfactoria con la totalidad de los requisitos y exigencias previstas en la Constitución y en el reglamento del Congreso para una iniciativa de esta naturaleza, pues, como ya se dijo: (i) su aprobación tuvo lugar en una única legislatura (CP art. 153); (ii) el proyecto fue publicado previamente al inicio del proceso legislativo (CP art. 157.1); (iii) su trámite se promovió ante las comisiones de Senado y Cámara competentes conforme al reglamento (CP art. 142); (iv) las ponencias –tanto en comisiones como en plenarias– fueron divulgadas antes de dar curso a los respectivos debates (CP art. 160.4); (v) se verificó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación (CP art. 160.5); (vi) fue aprobado tanto en primer como en segundo debate en cada una de las cámaras que integran el órgano legislativo, con el quórum y las mayorías exigidas (CP arts. 145, 146 y 153); (vii) entre el primero y segundo debate realizado en cada cámara, así como entre la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado y la iniciación del trámite en la Cámara de Representantes transcurrieron los plazos mínimos previstos en la Constitución (CP art. 160.1); (viii) las discrepancias fueron resultas por una comisión accidental de conciliación, conforme a las reglas de competencia y de publicidad previstas en el artículo 161 del Texto Superior; y finalmente, (ix) se respetaron los principios de reserva de ley estatutaria, unidad de materia, identidad flexible y consecutividad (CP arts. 152, 153, 158, 160 y 161). En consecuencia, como se deriva de lo expuesto, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996" debe ser declarado exequible, en lo que se refiere a su examen de forma.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Competencia/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos ordinarios y especiales en trámite legislativo

La Corte ha sistematizado los requisitos tanto ordinarios como especiales que se exigen en la tramitación de esta modalidad de ley. De esta forma se han reiterado los siguientes, a saber: (i) su aprobación debe tener lugar en una sola legislatura (CP art. 153), con independencia del trámite previsto para adelantar el control de constitucionalidad; (ii) la iniciativa debe haber sido publicada en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (CP art. 157.1 y Ley 5ª de 1992, art. 144); (iii) el proyecto de ley debe iniciar su trámite en la comisión constitucional que sea competente (CP. art. 142 y Ley 3ª de 1992); (iv) los informes de ponencia deben ser publicados antes de proceder a la discusión y aprobación de la iniciativa, tanto en comisiones como en plenarias (CP art. 160.4 y Ley 5ª de 1992, art. 156); (v) es necesario cumplir con el requisito del anuncio en sesión previa distinta de aquélla en la que ejerza el acto de votación. De igual manera, el proyecto

debe ser sometido a votación en la oportunidad anunciada (CP art. 160. 5); (vi) la iniciativa debe ser aprobada tanto en comisión como en plenaria por mayoría absoluta (CP arts. 153 y 157); (vii) la votación debe realizarse de forma nominal y pública, salvo las excepciones que se establezcan en la ley (CP art. 133 y Ley 1431 de 2011); (viii) se deben respetar los plazos mínimos previstos en la Constitución entre el primero y segundo debate realizado en cada cámara, así como entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de su trámite en la otra (CP art. 160.1); (ix) en caso de haber existido discrepancias entre los textos aprobados por cada célula legislativa, se debe designar una comisión de conciliación con la competencia y atribuciones previstas en el artículo 161 del Texto Superior y; por último, (x) la iniciativa debe respetar los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad (CP arts. 157, 158, 160 y 161).

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Características

El examen que se realiza en el caso de los proyectos de ley estatutaria reviste las siguientes características: (i) es jurisdiccional, por cuanto le está vedado a la Corte estudiar la conveniencia u oportunidad del proyecto de ley; (ii) es automático, en la medida en que no requiere la presentación de una demanda de inconstitucionalidad; (iii) es integral, puesto que se debe examinar la iniciativa tanto en su contenido formal como material frente a la totalidad de las disposiciones de la Carta; (iv) es definitivo, en cuanto se debe decidir de forma concluyente sobre la exequibilidad del proyecto, por lo que la decisión que se adopte hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (v) es participativo, toda vez que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso y; finalmente, (vi) es previo, al comprender la revisión anticipada sobre la constitucionalidad del proyecto.

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 9 DEL ARTICULO 35 DE LA LEY 270 DE 1996, SOBRE REELECCION DEL AUDITOR GENERAL-Reserva de ley estatutaria

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA FRENTE A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición uniforme sobre la materia, en el sentido de considerar que la reserva de ley estatutaria en materia de administración de justicia solo aplica respecto de aquellas disposiciones (i) que se relacionan con su estructura general, entre ellas las referentes a sus principales órganos y las competencias que ejercen; (ii) que establecen y garantizan la efectividad de los principios esenciales que guían la función judicial; (iii) o que desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Jurisprudencia constitucional en que se incluyen materias que no están sujetas a dicha categoría especial de ley/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Interpretación restrictiva no implica prohibición de introducción de temáticas o asuntos propios del legislador ordinario

En un principio la Corte sostuvo que las materias ajenas a la reserva de ley estatutaria no podían quedar sujetas a los formalismos propios de esta categoría de ley, ya que una decisión en dicho sentido no solo conducía a petrificar el ordenamiento jurídico, sino que a

la vez despojaba al legislador ordinario de su competencia normativa. Por esta razón, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de varias regulaciones de carácter procesal contenidas en leyes estatutarias, con fundamento en que hacían parte de la competencia general del legislador ordinario para expedir códigos y demás normas procesales. Sin embargo, con posterioridad se produjo un cambio jurisprudencial, a partir del cual esta Corporación ha sostenido que –en principio– no se desconoce la cláusula de reserva de ley estatutaria, cuando en una regulación específica se incluyen materias que no están sujetas a dicha categoría especial de ley. Así, en la Sentencia C-713 de 2008, al pronunciarse sobre la reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, en la que se incluyen algunas disposiciones referentes al régimen procesal de las acciones constitucionales, como ocurre con el mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo, se dijo que: "Es la propia Constitución la que determina cuales son las materias sujetas a reserva de ley estatutaria, sin que le sea dable al legislador ampliar o restringir esa definición. Y ha puesto de presente la Corte que una misma ley, tramitada por la vía propia de las leyes estatutarias, puede contener disposiciones que estén sometidas a reserva de ley estatutaria y materias propias de la legislación ordinaria. Lo anterior plantea el siguiente interrogante: ¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias". En este mismo sentido, en la reciente Sentencia C-862 de 2012, se expuso que: "[La] reserva del proyecto de ley se presenta en razón a que algunas de sus disposiciones crean y desarrollan los principales elementos de algunos mecanismos de participación de las y los jóvenes. El resto de las disposiciones, en cuanto regulan una materia ajena a las enumeradas en el artículo 152 de la Constitución, deben considerarse de carácter ordinario. Como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, es acorde con la Constitución que un proyecto de ley estatutaria contenga normas de naturaleza ordinaria en razón a la regulación integral, coherente o sistemática que quiera hacerse de un tema. En cuanto el procedimiento de las leyes estatutarias es más exigente, no resulta contrario al principio democrático que aquellas sean aprobadas por este procedimiento; en este sentido, el examen de constitucionalidad que se haga sobre ellas tendrá el carácter de integral y definitivo, lo que, en todo caso, no implica que su naturaleza mute, pues, sin duda, seguirán siendo consideradas disposiciones de carácter ordinario." Si bien la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de forma restrictiva, no por ello se encuentra prohibido introducir temáticas o asuntos propios del legislador ordinario en este tipo de leyes, en la medida en que respondan a un principio de integralidad en la regulación o que tengan una conexión teleológica, lógica y sistemática que justifiquen su inclusión en dicho cuerpo normativo. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Corte de hacer las aclaraciones o precisiones sobre el carácter ordinario de algunas normas y de la viabilidad que se le otorga al legislador para proceder a su modificación en el futuro, sin tener que recurrir al procedimiento reforzado de reforma.

ESTRUCTURA GENERAL DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Función electoral/AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Función electoral del Consejo de Estado/FUNCION ELECTORAL A ORGANOS QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Constituye una manifestación concreta de los principios de colaboración armónica y separación de poderes/ELECCION DE AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA POR PARTE DEL CONSEJO DE ESTADO-Jurisprudencia constitucional/CONCEPTO DE INELEGIBILIDAD-Jurisprudencia constitucional/FUNCION ELECTORAL A ORGANOS QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA DE LA RAMA JUDICIAL-Consagración no es ajena a la rigurosidad propia de una ley estatutaria/REELECCION DE AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Ambito competencial del Consejo de Estado

AMBITO DE CONTROL FISCAL DEL AUDITOR-Reserva de ley estatutaria

Según la doctrina expuesta en las Sentencia C-713 de 2008 y C-862 de 2012, esta Corporación considera que a pesar de que la ampliación del control no es un asunto sometido a reserva de ley estatutaria, por razón de su contenido tiene conexión lógica y sistemática con el cuerpo normativo sometido a revisión. De conformidad con lo expuesto, a juicio de la Corte, no existe ninguna irregularidad en el hecho de que este proyecto de ley haya sido tramitado con los requisitos propios de una ley estatutaria.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance de la expresión “considerar” un proyecto de ley en la próxima sesión/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Inexistencia de vicio, cuando a pesar de la ruptura de la cadena de anuncios, en sesión anterior a la de aprobación del proyecto, éste fue anunciado para votación

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

CONCILIACION DE VICIOS DE FORMA FRENTE A OCURRENCIA DE SIMPLES IRREGULARIDADES-Jurisprudencia constitucional/VICIOS QUE CONDUCEN A LA INEXEQUIBILIDAD DE PROYECTO DE LEY-Características según la jurisprudencia/BENEFICIOS DEL BICAMERALISMO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Importancia

El principio de unidad de materia se encuentra plasmado en el artículo 158 de la Constitución Política cuando dispone que: “Todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Esta disposición, como en varias ocasiones lo ha admitido la Corte, pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos claramente relacionados entre sí. Por lo demás, el Texto Superior también preceptúa que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (CP art. 169). La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, como también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la materia que constituye el eje temático de la iniciativa aprobada, y que, por dicho motivo,

pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático en cada una de las cámaras legislativas. En este orden de ideas, este Tribunal ha dicho que "su debida observancia contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita el cumplimiento y aplicación de estas últimas al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere."

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Elementos de juicio que permiten verificar el cumplimiento de este principio

Se han identificado en la jurisprudencia los siguientes elementos de juicio que permiten verificar el cumplimiento de este principio, a saber: "el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

CONTROL FISCAL-Contenido y alcance/CARGO DE AUDITOR-Importancia

CONTROL FISCAL A CONTRALORIA GENERAL, CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES-Jurisprudencia constitucional

REELECCION DE FUNCIONARIO PUBLICO-Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente PE-037

Revisión constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996"

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá DC, cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia en la revisión oficiosa de la Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

Previamente, debe advertirse que el estudio del expediente de la referencia correspondió por reparto al magistrado Luís Guillermo Guerrero Pérez, pero el proyecto de sentencia presentado ante la Sala Plena, no fue aprobado en sesión efectuada el 4 de julio de 2013. La

elaboración del texto de la providencia adoptada por la mayoría correspondió, entonces, por orden alfabético, a un nuevo ponente.

La Sala Plena acogió en su integridad el análisis constitucional sobre el procedimiento de aprobación de un proyecto de ley estatutaria contenido en la ponencia original.

En estos términos, el texto de la providencia que a continuación se adopta recoge literalmente, en lo fundamental, los antecedentes del proyecto de fallo originalmente presentado por el magistrado Guerrero Pérez, así como reproduce el análisis de forma correspondiente al estudio sobre el procedimiento de aprobación de la Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

Frente al estudio material del proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996", la Sala estuvo de acuerdo con la ponencia original en lo referente a la competencia del Auditor General para ejercer el control fiscal sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales, así como sobre lo dispuesto respecto a la exequibilidad del artículo 2º del proyecto de ley sometido a revisión, por lo que en dichos apartes la ponencia se conservó en su integridad. Consecuentemente, la parte adicionada sobre el juicio material que recoge la decisión de mayoría se refiere a la reelección inmediata del Auditor General.

I. ANTECEDENTES

El Presidente del Senado de la República, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 153 de la Constitución Política, 208 de la Ley 5ª de 1992 y 39 del Decreto 2067 de 1991, remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

En auto del 16 de julio de 2012, el despacho del Magistrado Sustanciador original asumió el conocimiento del presente asunto. Adicionalmente, en dicha providencia, solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la remisión de los antecedentes legislativos del proyecto de ley en revisión y la certificación del quórum y del desarrollo exacto y detallado de las votaciones. Con posterioridad, mediante auto del 13 de noviembre de 2012, se requirió al Secretario General del Senado de la República para que enviara algunas certificaciones y Gacetas del Congreso faltantes, con el propósito de realizar el control integral que se ordena en el artículo 241.8 de la Constitución Política, en armonía con lo previsto en los artículos 39 a 41 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez allegados los mencionados documentos, a través de auto del 12 de diciembre de 2012, se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso la comunicación del presente proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente del Consejo de Estado,

al Fiscal General de la Nación, al Contralor General de la República, al Contralor de Bogotá, al Auditor General de la República, al Gerente General del Banco de la República, al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al Defensor del Pueblo, al Director de la Federación Nacional de Departamentos, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, de los Andes, de Antioquia, Externado, Libre, Nariño, Javeriana, Santo Tomás, Sergio Arboleda, Rosario, Militar Nueva Granada, EAFIT y del Norte, para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran en el presente proceso con el propósito de impugnar o defender las disposiciones sometidas a control. De igual manera, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, en los términos previstos en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Una vez satisfechos todos los requisitos de trámite, procede la Corte a decidir sobre la exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

II. TEXTO OBJETO DE CONTROL

El proyecto de ley en mención fue remitido a la Corte por el Presidente del Senado de la República el 3 de julio de 2012, a través de comunicación radicada en la Secretaría General de esta Corporación el día 4 del mismo mes y año. El texto de la norma objeto de análisis es el siguiente:

"LEY ESTATUTARIA No.

Por medio de la cual se modifica el numera l 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia al Auditor encargado de la vigilancia de la gestión fiscal ante la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba remplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez, siempre y cuando esté incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación."

La norma modificada incorpora las competencias asignadas a la Sala Plena del Consejo de Estado.

III. INTERVENCIONES

3.1. Intervención de la Auditoría General de la República

3.1.1. El Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal de la Auditoría General de la República solicita a la Corte declarar la exequibilidad del proyecto de ley sometido a

revisión. En primer lugar, el interviniente señala que son dos los objetivos fundamentalmente de esta reforma: por un lado, permitir la reelección del Auditor General de la República y, por el otro, precisar que su función de vigilancia no se limita a la Contraloría General de la República, pues su ámbito de acción también comprende a las contralorías departamentales, distritales y municipales, tal y como lo ha establecido la Corte Constitucional en las Sentencias C-1339 de 2000 y C-1176 de 2004.

En lo referente al primero de los citados objetivos, sostiene que este Tribunal en la Sentencia C-037 de 1996, al examinar la disposición que es objeto de reforma[1], no hizo ningún reparo sobre la prohibición de reelección que de manera sorpresiva introdujo el legislador, ya que la misma no había sido prevista de forma original y de manera expresa por el Constituyente. Por esta razón, considera que no existe razón o motivo alguno que permita excluir al Congreso de la República de la posibilidad de modificar dicha norma, con la finalidad de suprimir la aludida prohibición, pues la proscripción de la reelección "no guarda coherencia con el querer del Constituyente".

En este orden de ideas, afirma que la citada reforma se justifica –entre otras– por las siguientes razones: (i) "un período de dos (2) años, sin reelección, como lo establece la normatividad vigente, no es suficiente para poder ejecutar proyectos sólidos y a largo plazo para la mejora del control fiscal"; (ii) la eventual reelección del Auditor General de la República permitiría "que sus funciones se desarrollen en la forma requerida y arrojen los resultados esperados por la comunidad, garantizando que se ejerza una vigilancia adecuada para procurar que los recursos públicos asignados a las controlarías se administren de forma eficiente y que éstas cumplan, de manera adecuada, su misión de vigilar los recursos públicos"; (iii) un examen sistemático de los períodos para los cuales son elegidos las distintas autoridades públicas[2], permite concluir que el plazo de cuatro años, como parámetro común previsto por el Constituyente (al cual podría aspirar un Auditor que sea reelegido), no es un término caprichoso, "pues se considera que un lapso inferior no es razonable teniendo en cuenta que las políticas públicas requieren un [período amplio de tiempo] para que puedan alcanzar los resultados esperados". Por lo demás, afirma que (iv) si se tiene en cuenta que los planes y programas proyectados por los contralores se desarrollan en un período de cuatro años, la lógica indica que sería prudente permitir que el seguimiento y evaluación a que están sometidas dichas actividades, pueda realizarse en un período de tiempo similar.

A continuación señala que Colombia es el único Estado en el que se ha previsto un período tan corto para el ejercicio de las funciones de Auditor, lo que conduce a que las políticas en materia de auditoría estén sujetas a un criterio cortoplacista, el cual, en sus propias palabras, en nada contribuye "al desarrollo y mejoramiento de las contralorías como órganos de control que combaten la corrupción y [buscan] el resarcimiento del daño patrimonial del Estado"[3].

En conclusión, el interviniente considera que el contenido material de esta iniciativa no desconoce ningún mandato de la Constitución Política, pues el mismo, dentro del ámbito de configuración normativa del legislador, apunta a garantizar los fines de mejoramiento, progreso y profesionalización del control fiscal en Colombia.

3.1.2. En segundo término, el representante de la Auditoría General de la República sostiene que en lo referente al trámite legislativo se cumplieron, a cabalidad, con todas las exigencias previstas en la Constitución, por lo que el proyecto debe ser declarado exequible. En concreto, el interviniente se pronuncia sobre los siguientes aspectos:

– En cuanto a la naturaleza de esta iniciativa, afirma que le asiste razón al Congreso de la República al surtir el trámite propio de una ley estatutaria, en consonancia con el principio universal del derecho, conforme al cual: "las cosas se deshacen como se hacen".

A continuación, cita la Sentencia C-713 de 2008, en la que la Corte consideró que, en lo que respecta a la administración de justicia (CP art. 152, literal b), solo están sujetas a reserva estatutaria cuestiones referentes a la estructura general de la rama judicial del poder público y los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento. Por lo demás, el interviniente resalta que no se desconoce la citada cláusula de reserva, "cuando en los asuntos regulados en una ley de este tipo se incluyen cuestiones que no están reservadas al legislador estatutario", pues finalmente se "tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria".

En desarrollo de lo expuesto, precisa que "la aprobación de esta ley cumplió con los principios de reserva de ley estatutaria, puesto que tiene que ver con la administración y organización de justicia, en vista de que el artículo que dispuso modificar es justamente el relativo a las atribuciones de la Sala Plena del Consejo de Estado, quién tiene como función elegir al Auditor General de la República. Lo anterior en virtud de los artículos 150 literal b) y 152 de la Constitución Política de Colombia".

– En lo concerniente al principio de unidad de materia, se estima que el mismo se encuentra plenamente satisfecho, en la medida en que el legislador está modificando, a través de una reforma estatutaria, una ley de dicha naturaleza, como lo es la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996). Esto significa que, en su opinión, el proyecto conserva un vínculo de conexidad próxima, directa, teleológica y sistemática con la temática dominante del proyecto, en especial, con las atribuciones del Consejo de Estado contenidas en la citada Ley.

Finalmente, el interviniente destaca que se cumplieron con los términos, quórum, anuncios, reglas de publicidad y demás aspectos de trámite que se exigen tanto en la Constitución Política como en el reglamento del Congreso para proferir una ley estatutaria.

3.2. Intervención de la Contraloría de Bogotá DC

3.2.1. El Contralor de Bogotá solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad del proyecto de ley sometido a revisión. Inicialmente el interviniente recuerda que la Contraloría General de la República, como máximo órgano del control fiscal en Colombia, también administra, ejecuta y dispone de recursos públicos, por lo que su actuación debe ceñirse a las normas orgánicas y de presupuesto que al respecto se prevean en el ordenamiento jurídico. Esto significa que la gestión fiscal que se realiza con recursos públicos por parte de la Contraloría debe igualmente estar sometida a control fiscal. Dicha labor se realiza, en virtud de lo previsto en el artículo 274 del Texto Superior, por el Auditor

General de la República, el cual es elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. A continuación manifiesta que esta Corporación, en la Sentencia C-1339 de 2000, extendió la citada facultad de control fiscal del Auditor sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales, a partir del examen de constitucionalidad que se realizó al numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000. Por esta razón, concluye que la norma aprobada no hace nada distinto que reiterar un precedente constitucional vigente sobre la materia.

3.3.2. No obstante, en lo que se refiere al ejercicio del control fiscal frente a la Contraloría de Bogotá DC, el interviniente advierte que el Distrito Capital se encuentra regulado por un régimen especial, el cual emana de los artículos 322 a 327 de la Constitución Política. De suerte que, en concordancia con lo anterior, el artículo 105 del Decreto 1421 de 1993 dispone que: "Artículo 105.- Titularidad y naturaleza del control fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, corresponde a la Contraloría Distrital. (…) La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría se ejercerá por quien designe el tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito".

El interviniente, en desarrollo de lo expuesto, le solicita a esta Corporación que, dado que existe una norma expresa que señala a quién le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá DC, aclarar si con la aprobación de este proyecto, "se presentaría una derogatoria tácita de la segunda de las citadas normas [esto es, el artículo 105 del Decreto 1421 de 1993] o si, por el contrario, se trata de la coexistencia de dos órganos competentes para el ejercicio del control fiscal [frente a dicha] Contraloría"[4].

3.3. Intervención del Consejo de Estado

3.3.1. El Presidente del Consejo de Estado solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del proyecto de ley sometido a revisión, por las siguientes razones:

– En primer lugar, considera que el legislador, a través de esta iniciativa, está reformando la Constitución Política de 1991, pese a que los mecanismos previstos para tal efecto son: el acto legislativo, el referendo y la asamblea nacional constituyente. En este sentido, afirma que la norma vigente prevista en el artículo 35, numeral 9°, de la Ley 270 de 1996, es una simple prolongación del artículo 274 del Texto Superior, sin que se altere o se modifique su contenido. En su opinión, lo que hace la reforma –en contravía del citado mandato constitucional– es otorgarle al Auditor la posibilidad de reelegirse, lo que se traduce en una ampliación del período para el que es elegido, es decir, más de dos años.

En aras de profundizar en esta irregularidad, sostiene que "el texto constitucional señala que el período del Auditor será de dos años, y no habla de posibilidad de reelección. No la prohíbe, tampoco la habilita; simplemente hasta allí llega. El legislador con esta reforma está habilitando la posibilidad de reelección del Auditor y, en esa medida, está creando una situación jurídica no prevista por el Constituyente de 1991".

– En segundo lugar, señala que este proyecto igualmente desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 del Texto Superior. En criterio del interviniente, la Ley 270 de 1996 se refiere, de forma exclusiva, al funcionamiento del sector de la justicia

en Colombia. En el caso concreto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se incluyen –por lo menos– dos tipos de disposiciones: (i) unas relevantes para el correcto y eficaz funcionamiento de dicha Jurisdicción y (ii) otras que se refieren exclusivamente a las atribuciones del Consejo de Estado, como ocurre, por ejemplo, con las que aluden al proceso de elección de altos dignatarios del Estado, incluida aquella que se refiere a la elección del Auditor General de la República.

Desde esta perspectiva, aun cuando el numeral 9° del artículo 35 de la citada Ley 270 de 1996 se refiere al Auditor General, lo hace simplemente porque se trata de un funcionario que se elige por el Consejo de Estado. De ahí que, al establecer el legislador la posibilidad de su reelección, en palabras del interviniente, "está rompiendo con el principio de unidad de materia que debe evidenciarse en los textos de ley, pues en una norma que se refiere única y exclusivamente a la arquitectura de la justicia, está incluyendo un asunto propio de otro sector del poder público, esto es, el de los órganos de control, que es al que pertenece el funcionario en mención".

3.3.2. En este sentido, el interviniente concluye que la posibilidad de reelección del Auditor General además de "alterar la Constitución", constituye una clara violación del principio de unidad de materia, pues la temática propuesta no tiene conexidad con la administración de justicia.

3.4. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

3.4.1. La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho pide a la Corte declarar la exequibilidad del proyecto de ley sometido a revisión. En primer lugar, respecto del procedimiento de aprobación, el interviniente manifiesta que se cumplieron a cabalidad con todos los requisitos previstos en la Constitución para la aprobación de reformas estatutarias.

3.4.2. En segundo lugar, en lo que corresponde a los asuntos de fondo, inicialmente el Ministerio plantea que la posibilidad de extender el ejercicio del control fiscal a las contralorías territoriales, se reconoció por la Corte en la Sentencia C- 1339 de 2000. Se trata, en su concepto, de una decisión que la Carta Política dejó en manos del legislador, sin atribuirla expresamente a ninguna autoridad pública.

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de reelección del Auditor, el interviniente afirma que la Corte, al adelantar el control previo de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que dio origen a la Ley 270 de 1996, solo hizo referencia a la función del Consejo de Estado de elegir al Auditor, sin hacer mención alguna al hecho de que en dicha ley se prohibiera la reelección de ese funcionario. Para el apoderado del Ministerio, al no estar expresamente prohibida en la Constitución Política la reelección del Auditor General de la República, "bien puede el legislador modificar una disposición contenida en una ley estatutaria que sí prohíbe tal reelección, en el sentido de permitirla". Adicionalmente, considera que no se vulnera principio o derecho alguno con esta decisión, porque se respeta la autonomía de los órganos encargados de adelantar la elección y porque no se consagra ninguna disposición que le otorgue prebendas al Auditor que se encuentre en ejercicio del cargo, quien deberá aspirar en igualdad de condiciones con todos aquellos que participen en el proceso de selección.

3.5. Intervención de la Contraloría General de la República

3.5.1. La Contralora General de la República le solicita a este Tribunal declarar la exequibilidad del proyecto de ley sometido a revisión. En su criterio, el Constituyente de 1991 no abordó la prohibición de reelección del Auditor General de la República, sino que ésta fue posteriormente establecida por el legislador, a través de la Ley 270 de 1996. Por esta razón, no puede entenderse que el proyecto vaya en contravía de la Constitución, ya que corresponde a una materia sujeta al ámbito de configuración del Congreso de la República.

3.5.2. Para la Contralora General, el período del Auditor es insuficiente para ejecutar proyectos sólidos y de largo plazo destinados a mejorar el control fiscal. Precisamente, pone de presente que una de las situaciones que ha tenido que vivir es la de haber sido sometida a control fiscal por dos Auditores Generales distintos y que, a partir de este año, será vigilada por uno nuevo. En sus propias palabras, considera que ello no "guarda coherencia, ni objetividad, para la administración del órgano de control fiscal y sus vigilados y mucho menos para la trazabilidad en las políticas que adopten los Auditores de turno". En su opinión, resulta loable que eventualmente se permita que un Auditor General de la República pueda cumplir su plan de trabajo hasta por un período de cuatro años, si llega a ser reelegido por las autoridades que tienen a su cargo dicho proceso de selección.

3.6. Intervención de la Universidad de Nariño

3.6.1. El Director de Consultorios Jurídicos y Centro de Conciliación de la Universidad de Nariño le pida a esta Corporación declarar la exequibilidad del proyecto sometido a revisión. En términos generales, afirma que la introducción de la figura de la reelección del Auditor no desconoce los principios esenciales del sistema democrático, uno de los cuales es la alternancia del poder, ya que el período constitucional establecido para el desempeño del cargo no sufre modificación y la posibilidad de continuar en el cargo se limita a una sola vez.

3.6.2. El interviniente considera que la reforma introducida no vulnera el principio fundamental de igualdad, ya que "no se consagra un eventual trato discriminatorio frente a los posibles candidatos al cargo". Esta situación se infiere del marco de garantías que la misma norma propone, pues "el Auditor que pretenda ser reelegido deberá estar incluido en la terna que conformará la Corte Suprema de Justicia, de tal manera que si la terna elaborada por esta Corporación no contiene el nombre del Auditor en ejercicio, de contera, se descarta la posibilidad de reelección".

3.7. Intervención del Representante Telésforo Pedraza Ortega

3.7.1. El Representante a la Cámara Telésforo Pedraza solicita a la Corte declarar inexequible el proyecto de ley sometido a revisión. En un primer momento, siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, sostiene que las materias sometidas a reforma de ley estatutaria, en lo que hace referencia a la administración de justicia, son únicamente aquellas nomas que de una u otra manera: (i) afecten la estructura general de dicha rama del poder público, (ii) establezcan y garanticen la efectividad de los principios generales que rigen el acceso a la justicia; o (iii) desarrollen aspectos sustanciales de la misma.

En este sentido, expresa que siendo el objeto principal del proyecto de reforma a la Ley 270 de 1996, facultar la reelección del Auditor General de la República por parte del Consejo de Estado, dicha disposición no cumple con los requisitos previamente enunciados para ser aprobada mediante esta tipología especial de ley. En este orden de ideas, sostiene que "este proyecto de ley no afecta la estructura general de la administración de justicia, tampoco establece ni garantiza la efectividad de los principios generales sobre el tema y mucho menos desarrolla aspectos sustanciales de la rama judicial del poder público".

3.7.2. En seguida considera que el proyecto, en realidad, consagra una reforma a la Constitución, ya que, en su criterio, fue voluntad del Constituyente no permitir la reelección de este funcionario, como tampoco ella es posible frente al Fiscal General de la Nación o el Contralor General de la República.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

4.1. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad del proyecto de ley sometido a revisión. Para comenzar, la Vista Fiscal hace un recuento del procedimiento legislativo que se surtió para la aprobación del Proyecto de Ley Estatutaria No. 104/11 (acumulado 109 de 2011) Cámara y 189/11 Senado, luego de lo cual concluye que no encuentra vicio alguno en su proceso de formación.

4.2. Con posterioridad, en lo referente al contenido del proyecto, destaca que no encuentra reparo alguno en la ampliación de las competencias del Auditor, ya que dicha atribución se deriva del ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador, prevista, no solo en los numerales 1 y 2 del artículo 150 del Texto Superior, sino, también, en el artículo 274, cuando dispone que: "la ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal".

A continuación se pregunta si esta reforma podía hacerse por medio de una ley estatutaria o si, por el contrario, la misma debía ser objeto de una ley ordinaria. Sobre este punto, afirma que: "si bien la Corte Constitucional inicialmente consideró que tales modificaciones tan solo podían ser hechas por medio de una ley ordinaria[5], posteriormente hizo la corrección doctrinal, y con muy buen sentido, entendió que dichas reformas también procedían por medio de leyes estatutarias, en virtud de las características especiales de esta clase de leyes". Con fundamento en lo anterior, en el asunto bajo examen, concluyó que el legislador tan solo está regulando "una materia ya determinada por ley estatutaria que, como se ha anotado, está en el resorte de sus facultades. Es decir, la cuestión determinante en este caso consiste en que la disposición reformada hace parte de un cuerpo normativo que regula integralmente una materia propia de una ley estatutaria".

Por otra parte, en cuanto a la reelección del Auditor, el representante del Ministerio Público manifiesta que en la Constitución Política de 1991 existen hipótesis en las cuales se prohíbe expresamente dicha posibilidad, por lo que se hace necesaria una reforma a la Carta Política. Así ocurrió, por ejemplo, con el Presidente de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil. En otras ocasiones, el Texto Superior no prohíbe dicha opción, tal y como ocurre para el cargo de Procurador General de la Nación. En este orden de ideas, como toda prohibición debe ser expresa, manifiesta y debe interpretarse de forma restrictiva, es claro que en el Texto Constitucional, en concreto, en el artículo 274, no se prohíbe la reelección

del Auditor, por lo que habrá de entenderse que es válida la autorización que al respecto se establece en el proyecto sub examine.

En conclusión, en criterio de la Vista Fiscal, el texto sometido a control se ajusta, en su integridad, al ordenamiento superior, pues no presenta ningún tipo de vicio que lo invalide. Por el contrario, como se explicó, el mismo subyace en el ejercicio del marco competencial que sobre la materia la Constitución le otorga al legislador, a través del uso de un instrumento que resulta adecuado y pertinente, como lo es la ley estatutaria.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

5.1. Competencia

Esta Corporación es competente para efectuar la revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996", de conformidad con lo previsto en los artículos 153 y 241.8 de la Constitución Política.

5.2. Generalidades sobre el control de constitucionalidad de las leyes estatutarias

5.2.1. Como previamente se señaló, los artículos 153 y 241.8 del Texto Superior, le asignan a la Corte Constitucional el examen de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria. Esta modalidad de ley está supeditada, en su aprobación, a ciertos requisitos especiales de trámite, los cuales apuntan a otorgarle una mayor estabilidad y una superior jerarquía dentro del sistema jurídico, en virtud de la trascendencia de las materias que allí se regulan. En efecto, se trata de temas nucleares atinentes al desarrollo de los atributos que se reconocen como inherentes a la persona; del sistema de administración de justicia al que se han de someter los conflictos que surgen como consecuencia de la tendencia natural del hombre hacia la socialización; del régimen de los partidos y movimientos políticos, del sistema electoral y de los mecanismos de participación ciudadana que permiten la expresión permanente y continua de la democracia y; finalmente, de las condiciones bajo las cuales debe regir el derecho constitucional de excepción.

Como se observa de lo expuesto, son materias tan trascendentes que distan de las labores que ordinariamente ocupan al legislador y cuya regulación está llamada a tener una profunda incidencia en el resto del ordenamiento jurídico[6]. Por esta razón, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha dicho que:

"La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.

La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación,

modificación o derogación demandan”[7].

5.2.2. Con fundamento en lo anterior, la Corte ha sistematizado los requisitos tanto ordinarios como especiales que se exigen en la tramitación de esta modalidad de ley. De esta forma se han reiterado los siguientes[8], a saber: (i) su aprobación debe tener lugar en una sola legislatura (CP art. 153), con independencia del trámite previsto para adelantar el control de constitucionalidad[9]; (ii) la iniciativa debe haber sido publicada en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (CP art. 157.1 y Ley 5ª de 1992, art. 144); (iii) el proyecto de ley debe iniciar su trámite en la comisión constitucional que sea competente (CP. art. 142 y Ley 3ª de 1992); (iv) los informes de ponencia deben ser publicados antes de proceder a la discusión y aprobación de la iniciativa, tanto en comisiones como en plenarias (CP art. 160.4 y Ley 5ª de 1992, art. 156); (v) es necesario cumplir con el requisito del anuncio en sesión previa distinta de aquélla en la que ejerza el acto de votación. De igual manera, el proyecto debe ser sometido a votación en la oportunidad anunciada (CP art. 160. 5); (vi) la iniciativa debe ser aprobada tanto en comisión como en plenaria por mayoría absoluta (CP arts. 153 y 157); (vii) la votación debe realizarse de forma nominal y pública, salvo las excepciones que se establezcan en la ley (CP art. 133 y Ley 1431 de 2011); (viii) se deben respetar los plazos mínimos previstos en la Constitución entre el primero y segundo debate realizado en cada cámara, así como entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de su trámite en la otra (CP art. 160.1); (ix) en caso de haber existido discrepancias entre los textos aprobados por cada célula legislativa, se debe designar una comisión de conciliación con la competencia y atribuciones previstas en el artículo 161 del Texto Superior y; por último, (x) la iniciativa debe respetar los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad (CP arts. 157, 158, 160 y 161).

5.2.3. Una vez un proyecto de ley sometido a reserva de ley estatutaria cumple con los citados requisitos, el Texto Superior ordena que el mismo debe ser enviado a la Corte Constitucional para que ésta adelante una revisión previa de constitucionalidad, para tal efecto debe adelantar un juicio de naturaleza integral, esto es, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (CP arts. 153 y 241.9).

En cuanto al control de eventuales vicios de procedimiento, la Corte debe examinar el cumplimiento de las reglas relativas al trámite legislativo previamente expuestas; mientras que, en lo que se refiere al control material, este Tribunal debe examinar el contenido del proyecto de ley estatutaria a la luz de la totalidad de los preceptos consagrados en la Constitución, con el propósito de garantizar la supremacía del texto fundamental, en los términos previstos en el artículo 4° de la Carta Política.

5.2.4. Finalmente, y así lo ha reiterado la Corte[10], el examen que se realiza en el caso de los proyectos de ley estatutaria reviste las siguientes características: (i) es jurisdiccional, por cuanto le está vedado a la Corte estudiar la conveniencia u oportunidad del proyecto de ley; (ii) es automático, en la medida en que no requiere la presentación de una demanda de inconstitucionalidad; (iii) es integral, puesto que se debe examinar la iniciativa tanto en su contenido formal como material frente a la totalidad de las disposiciones de la Carta; (iv) es definitivo, en cuanto se debe decidir de forma concluyente sobre la exequibilidad del proyecto, por lo que la decisión que se adopte hace tránsito a cosa juzgada constitucional

absoluta; (v) es participativo, toda vez que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso y; finalmente, (vi) es previo, al comprender la revisión anticipada sobre la constitucionalidad del proyecto.

5.2.5. De acuerdo con lo anterior, este Tribunal procederá a la revisión formal y de fondo del proyecto de ley estatutaria, a fin de determinar la observancia de cada uno de los requisitos mencionados.

5.3. Revisión formal del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996"

5.3.1. Sobre la reserva de ley estatutaria en el proyecto de ley sometido a revisión

5.3.1.1. Contenido de la iniciativa y generalidades sobre la reserva de ley estatutaria

5.3.1.1.1. La primera exigencia que debe ser evaluada como consecuencia del control automático e integral de las leyes estatutarias (CP arts. 153 y 241.8), es el concerniente a la necesidad de que esta iniciativa se haya tramitado con los requisitos propios de esta modalidad de ley. La Corte observa que desde el inicio del proceso legislativo, los autores de este proyecto, consideraron que en este caso debía seguirse dicho procedimiento. Así las cosas, es pertinente que este Tribunal realice una breve consideración al respecto, siendo inicialmente indispensable referirse al contenido de la iniciativa y al objetivo buscado con su aprobación.

5.3.1.1.2. Como se deriva del texto aprobado y de los antecedentes legislativos, el Congreso de la República promovió este proyecto de ley, con el único propósito de modificar el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996, "Ley Estatutaria de la Administración de Justicia". A continuación se presenta un cuadro que ilustra las diferencias entre el texto vigente y el contenido en el proyecto de reforma:

NORMA VIGENTE

PROPUESTA DE REFORMA

"Artículo 35.- Atribuciones de la Sala Plena. La Sala Plena del Consejo de Estado tendrá las siguientes atribuciones administrativas: (…)

Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedaría así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso pueda reelegirlo".

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia al Auditor encargado de la vigilancia de la gestión fiscal ante la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba remplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez, siempre y cuando esté incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Una comparación entrambos textos permite concluir que, por una parte, la iniciativa busca levantar la prohibición de reelección del Auditor y, en su lugar, permitirla, por una sola vez, siempre y cuando el funcionario que se encuentre ejerciendo el cargo sea "incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política"; mientras que, por la otra, dado que por la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, se amplió el ámbito del control fiscal a cargo del citado funcionario, en esta iniciativa se materializa esa atribución y se establece que la elección que se realiza por parte del Consejo de Estado, le otorga al Auditor no solo la competencia para ejercer dicho control sobre la Contraloría General de la República, sino que la misma se extiende a las contralorías territoriales, en respuesta a la necesidad de preservar un orden armónico, integral y sistemático de vigilancia fiscal, acorde con lo previsto en el numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000[11], así como en el artículo 10 de la Ley 330 de 1996[12]. Lo anterior fluye de los antecedentes legislativos de este proyecto, en los que se aclara que el período de dos años continua vigente en virtud del mandato consagrado en el artículo 274 del Texto Superior, conforme al cual: "La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la república se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años (…)".

Precisamente, en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República, se manifestó que era oportuno realizar una evaluación del tiempo de duración en el cargo por parte del Auditor, en atención a la importancia del control fiscal y a la consolidación de políticas de largo plazo. En este sentido, se dijo que:

"La necesidad de derogar la prohibición legal e imponer la permisión de reelección del Auditor responde a que con ella se atenúa el desfase entre los períodos de cuatro años de autoridades públicas como el Contralor General de la República, los contralores Departamentales, Distritales y Municipales y el de dos años del Auditor General, encargado de vigilar la gestión fiscal que realizan los primeros, situación que ha generado traumas debido, en primer término, a que la gestión del Contralor General de la República y de los Contralores Territoriales termina correspondiendo a dos, e incluso a tres auditores distintos; en segundo término, a que el período del auditor empieza a mitad de año, esto es, a los seis meses de haber iniciado el período de los correspondientes sujetos de control, dejando solo seis meses para concluir la respectiva anualidad fiscal, sobre la cual se presenta la vigilancia.

Dada la cantidad e importancia de las funciones del Auditor como se aprecia en el numeral segundo de esta ponencia, de permitir la reelección del Auditor General, se daría continuidad al establecimiento, desarrollo y aplicación de políticas de control de los recursos

públicos, creando en la Auditoría General de la República un incremento en sus resultados positivos, al acompasarse, en caso de reelección, dos períodos de un auditor, que reflejen buenas prácticas de gerencia en la vigilancia del control fiscal nacional y territorial, difícil de llevar a cabo en un solo período de dos años. (…)

La posibilidad de reelección implica que el Consejo de Estado, conforme al mandato constitucional, podrá reelegir o no a quien ocupe el cargo de Auditor por un nuevo período de dos años."[13]

Por su parte, en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, se planteó la necesidad de preservar un orden armónico, integral y sistemático de vigilancia fiscal, en los siguientes términos:

"De igual manera en el nuevo artículo del proyecto de ley se pretende darle total claridad a la competencia que en la actualidad ejerce la Auditoria General de la República sobre las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional en Sentencias C-1339 del 4 de octubre de 2000 y C-1176 de 2004, pues tal y como está redactado en la ponencia podría prestarse para afirmar que el control de la Auditoría General recae únicamente sobre la Contraloría General y no sobre las demás Contralorías."[14]

5.3.1.1.3. En varias oportunidades esta Corporación ha sostenido que la decisión del Constituyente de someter a un proceso legislativo cualificado la regulación de precisas materias, como ocurre con aquellas sujetas a reserva de ley estatutaria (CP art. 152), no implica, de modo alguno, que éstas –hasta en sus más específicos detalles– deban estar sometidas a esta categoría especial de ley. Para la Corte, una decisión en tal sentido, supondría una afectación del principio democrático y un vaciamiento de las competencias del legislador ordinario, pues de una u otra forma todo contenido temático guarda finalmente una relación de conexidad con una de aquellas materias que la Constitución reserva para este tipo específico de ley. Precisamente, en la Sentencia C-247 de 1995, se manifestó que:

"[El] correcto entendimiento del artículo 152 de la Constitución no puede consistir en que el legislador evada las exigencias formales de excepción para aquellos casos en que, según la Carta, tiene lugar la ley estatutaria, pero tampoco en que esta modalidad legislativa abarque, sin un criterio razonable que encaje dentro del sistema positivo colombiano, todas las normas que integran el orden jurídico"[15].

Por esta razón, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional[16], el trámite de una iniciativa como estatutaria no es la regla general sino la excepción, por lo que su campo de aplicación siempre debe interpretarse de forma restrictiva. Desde esta perspectiva, se ha dicho que para definir si un determinado contenido normativo debe ser tramitado bajo la rigurosidad de la reserva de ley estatutaria, "es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución", ya que no es suficiente que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. "Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su

protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción."[17]

5.3.1.1.4. En lo que se refiere a la reserva de ley estatutaria frente a la administración de justicia (CP art. 152.b), esta Corporación también ha hecho una interpretación restrictiva de su alcance. Así, en la Sentencia C-055 de 1995, señaló que: "Debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales".

Del mismo modo, en la Sentencia C-037 de 1996, con oportunidad del examen del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte expuso que un cuerpo normativo de esta naturaleza "debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento"[18], y en esa medida "no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria".

Como se infiere de lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición uniforme sobre la materia, en el sentido de considerar que la reserva de ley estatutaria en materia de administración de justicia solo aplica respecto de aquellas disposiciones (i) que se relacionan con su estructura general, entre ellas las referentes a sus principales órganos y las competencias que ejercen; (ii) que establecen y garantizan la efectividad de los principios esenciales que guían la función judicial; (iii) o que desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público[19].

En un principio la Corte sostuvo que las materias ajenas a la reserva de ley estatutaria no podían quedar sujetas a los formalismos propios de esta categoría de ley, ya que una decisión en dicho sentido no solo conducía a petrificar el ordenamiento jurídico, sino que a la vez despojaba al legislador ordinario de su competencia normativa. Por esta razón, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de varias regulaciones de carácter procesal contenidas en leyes estatutarias, con fundamento en que hacían parte de la competencia general del legislador ordinario para expedir códigos y demás normas procesales[20].

Sin embargo, con posterioridad se produjo un cambio jurisprudencial, a partir del cual esta Corporación ha sostenido que –en principio– no se desconoce la cláusula de reserva de ley estatutaria, cuando en una regulación específica se incluyen materias que no están sujetas a dicha categoría especial de ley. Así, en la Sentencia C-713 de 2008, al pronunciarse sobre la reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, en la que se incluyen algunas disposiciones referentes al régimen procesal de las acciones constitucionales, como ocurre con el mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo, se dijo que:

"Es la propia Constitución la que determina cuales son las materias sujetas a reserva de ley estatutaria, sin que le sea dable al legislador ampliar o restringir esa definición. Y ha puesto de presente la Corte que una misma ley, tramitada por la vía propia de las leyes

estatutarias, puede contener disposiciones que estén sometidas a reserva de ley estatutaria y materias propias de la legislación ordinaria.

Lo anterior plantea el siguiente interrogante: ¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias"[21].

En este mismo sentido, en la reciente Sentencia C-862 de 2012[22], se expuso que:

"[La] reserva del proyecto de ley se presenta en razón a que algunas de sus disposiciones crean y desarrollan los principales elementos de algunos mecanismos de participación de las y los jóvenes. El resto de las disposiciones, en cuanto regulan una materia ajena a las enumeradas en el artículo 152 de la Constitución, deben considerarse de carácter ordinario.

Como ha reiterado la jurisprudencia constitucional[23], es acorde con la Constitución que un proyecto de ley estatutaria contenga normas de naturaleza ordinaria en razón a la regulación integral, coherente o sistemática que quiera hacerse de un tema. En cuanto el procedimiento de las leyes estatutarias es más exigente, no resulta contrario al principio democrático que aquellas sean aprobadas por este procedimiento; en este sentido, el examen de constitucionalidad que se haga sobre ellas tendrá el carácter de integral y definitivo, lo que, en todo caso, no implica que su naturaleza mute, pues, sin duda, seguirán siendo consideradas disposiciones de carácter ordinario."

Conforme con lo anterior, si bien la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de forma restrictiva, no por ello se encuentra prohibido introducir temáticas o asuntos propios del legislador ordinario en este tipo de leyes, en la medida en que respondan a un principio de integralidad en la regulación o que tengan una conexión teleológica, lógica y sistemática que justifiquen su inclusión en dicho cuerpo normativo. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Corte de hacer las aclaraciones o precisiones sobre el carácter ordinario de algunas normas y de la viabilidad que se le otorga al legislador para proceder a su modificación en el futuro, sin tener que recurrir al procedimiento reforzado de reforma.

5.3.1.2. Reserva de ley estatutaria en lo atinente a la posibilidad de reelección del Auditor

A partir de las consideraciones expuestas, esta Corporación encuentra que no existe vicio alguno en el hecho de que se haya tramitado como ley estatutaria, la decisión del legislador de levantar la prohibición de reelección del Auditor General de la República, que fue introducida por el actual numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 "Ley Estatutaria de la Administración de Justicia", por las siguientes razones:

– En primer lugar, porque se entiende que está sujeta a reserva de ley estatutaria la regulación concerniente a la estructura general de la administración de justicia, entre cuyas normas se destacan las relativas a la descripción de las principales autoridades que la integran y las competencias generales que ellas ejercen[24]. En este orden de ideas, se observa que, en el presente caso, la reforma que se pretende realizar a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, recae precisamente sobre una función general asignada al Consejo de Estado, por virtud de la cual le corresponde realizar la elección del Auditor General de la República, previa la elaboración de una terna enviada por parte de la Corte Suprema de Justicia, como lo establece el artículo 274 del Texto Superior[25]. Así las cosas, encuentra la Corte que el proyecto de ley aprobado pretende reformar el alcance que tiene el ejercicio de la citada función electoral, pues elimina la prohibición de reelección del precepto originalmente previsto en la Ley 270 de 1996 y lo sustituye por una autorización limitada en el tiempo, bajo la condición de que el funcionario que esté ejerciendo dicho cargo sea incluido en la terna previamente expuesta.

El ejercicio de esta función electoral, corresponde a una competencia general de la Sala Plena del Consejo de Estado, como lo son algunas otras que también aparecen previstas en el artículo 35 de la citada Ley 270 de 1996, a saber: (i) proveer las faltas temporales del Contralor General de la República, (ii) elegir a los consejeros para suplir cargos vacantes o (iii) hacer la calificación de los servicios prestados por los magistrados de los tribunales administrativos. La norma que se propone en esta reforma entraría a hacer parte de aquellas que definen el marco de acción de la citada corporación judicial, dentro del ámbito de descripción general de las competencias que le atañen a las principales autoridades que integran la rama judicial del poder público. Precisamente, el citado artículo 35 que es objeto de reforma, hace parte del título tercero de la Ley 270 de 1996, relativo a la definición de las corporaciones y despachos judiciales y a las principales funciones que se encuentran a su cargo.

Por esta razón, en su momento, en la Sentencia C-037 de 1996, esta Corporación declaró la exequibilidad de esta misma norma, esto es, de la concerniente a la elección del Auditor General de la República por parte del Consejo de Estado, con la diferencia de que el precepto actualmente vigente prevé la prohibición de reelección que con esta reforma se modifica (Ley 270 de 1996, art. 35, núm. 9), pues se entendió que esta disposición hace parte de las competencias generales previstas en la Constitución Política a cargo de la máxima autoridad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que permite su incorporación a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, ya que se limita a describir el marco competencial de la referida corporación judicial, como una de las principales autoridades que integran la citada rama judicial del poder público[26]. No sobra recordar que, para esa época, como previamente se expuso, la doctrina dominante de la Corte era la de que la incorporación de una materia ordinaria en una ley estatutaria conducía inexorablemente a su inconstitucionalidad[27].

Si bien el ejercicio de atribuciones electorales no constituye una función tradicional de las autoridades que integran la rama judicial, a quienes les corresponde como tarea primordial la labor de dirimir los diferentes conflictos que se someten a su conocimiento, lo cierto es que se trata de una competencia cuyo ejercicio resulta trascendental dentro de la definición de la arquitectura del Estado, por lo que su consagración no es ajena a la

rigurosidad propia de una ley estatutaria.

No sobra recordar que la asignación de esta función a los principales órganos que integran la estructura de la administración de justicia, como lo es en el caso del Auditor el Consejo de Estado (CP art. 274), constituye una manifestación concreta de los principios de colaboración armónica y separación de poderes, al contribuir no solo en el proceso de estructuración de otros órganos del Estado, sino al asegurar una designación independiente y libre de injerencias, que coadyuva a brindar legitimidad democrática a otras instancias de poder.

Se entiende entonces que están sometidas a reserva de ley estatutaria las normas que se refieren a la estructura general de la administración de justicia, entre las cuales se destacan las relativas a la descripción de las principales autoridades que la integran y las competencias generales que ellas ejercen. En este contexto, no cabe duda que tienen especial relevancia aquellas que atañen a la función electoral, ya que de ellas depende el desarrollo de una competencia de origen constitucional que, como ya se dijo, se encuentra estrechamente vinculada con la definición de la arquitectura del Estado.

– En segundo lugar, la reelección o no de un funcionario, como lo ha explicado reiteradamente esta Corporación, hace parte del ejercicio de la citada función electoral, a través del desarrollo del concepto de inelegibilidad, tal y como se explicó en la Sentencia C-141 de 2010, en los siguientes términos:

“Como premisa del análisis que ahora se emprende ha de sentarse que, tratándose de las altas dignidades estatales, del contenido de las constituciones surge una diferencia entre aquellos cargos que, aun cuando tengan determinado el período para su ejercicio, pueden ser ejercidos por una sola persona durante varios períodos, sean estos sucesivos o no, sin que al respecto se prevea una prohibición o una limitación del número de veces y otros cargos en cuya regulación, por el contrario, se prevé que sólo pueden ser ejercidos por una sola vez o durante determinado número de períodos, al cabo de los cuales quien los ha desempeñado no puede aspirar a ocuparlos de nuevo.

En el primero de los comentados supuestos el candidato es elegible, pues, pese a haber desempeñado el cargo por uno o más períodos, jurídicamente tiene garantizada la posibilidad de volver a presentar su nombre y de ser reelegido en una pluralidad de ocasiones, cuando así lo considere o hasta cuando alguna causa de índole jurídica, y diferente al número de los períodos ejercidos, se lo impida. En el segundo supuesto la persona que ha desempeñado el cargo en la única oportunidad permitida, o que haya completado el tope de los períodos constitucionalmente autorizados, es inelegible para el mismo cargo y no tiene garantizada jurídicamente la posibilidad de aspirar otra vez, por lo cual no puede ser reelegido. (…)

Sea que jurídicamente se impida la reelección de un ciudadano después de haber ejercido un período o varios, la imposibilidad de aspirar una vez más se inscribe dentro de una figura jurídica conocida con la denominación de inelegibilidad, mediante la cual son designados varios fenómenos, siendo del caso destacar, para lo que ahora interesa, la prohibición del sufragio pasivo, es decir, la prohibición de ser candidato. (…)

Como se ha indicado, las hipótesis de inelegibilidad son múltiples y, puesto que aquí no procede el estudio minucioso de cada una, conviene retomar lo expuesto y puntualizar que, en ocasiones, la condición de inelegible proviene del previo desempeño de un mandato electoral durante uno o varios períodos expresamente tasados, cuya finalización configura una de las situaciones que da lugar a la inelegibilidad de la persona específica que ha desempeñado el cargo durante el máximo lapso permitido. (…)".

Lo anterior implica que la modificación propuesta en este proyecto de ley no se aparta del ámbito regulatorio que en términos de reserva de ley estatutaria se reconoció en la Sentencia C-037 de 1996, ya que la posibilidad o no de reelección hace parte del contenido de la función electoral, lo que permite su incorporación a la Ley 270 de 1996, bajo el entendido que esta norma guarda relación con el ámbito competencial del Consejo de Estado.

– Finalmente, conforme a un criterio teleológico, no observa la Corte ninguna irregularidad o reparo en que una materia que ha sido aprobada mediante una ley estatutaria, y dicha naturaleza ha sido avalada por esta Corporación, luego sea modificada a través de la misma tipología de ley, pues es claro que desde la perspectiva formal, las disposiciones que integran esta iniciativa se aprobaron mediante un procedimiento que resulta más exigente y con respeto del principio democrático, como se verá más adelante[28].

5.3.1.3. Reserva de ley estatutaria en lo que se refiere al ámbito de control fiscal del Auditor

Aun cuando el ámbito del control a cargo del Auditor General de la República no es una materia sujeta a reserva de ley estatutaria en los términos del artículo 152 de la Constitución Política, es posible su incorporación en este proyecto de ley, en la medida en que guarda una conexión lógica y sistemática con lo previsto en este cuerpo normativo.

Lo anterior ocurre, por una parte, porque la norma pretende especificar el alcance que tiene la función electoral del Consejo de Estado, pues la misma no solo se limita a la elección de quién tendrá bajo su cargo la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República, sino que también implicará la designación de un funcionario cuyas competencias de control se extienden al resto de contralorías que actualmente existen en el ámbito territorial. En este sentido, como se infiere del debate parlamentario, se logra armonizar el conjunto de disposiciones que existen sobre la materia, conforme a los pronunciamientos realizados por esta Corporación[29]. Y, por la otra, porque de no hacer dicha precisión se correría el riesgo de entender que el control sobre las contralorías territoriales se estaría derogando con este proyecto de ley, al aprobar una norma cuyos mandatos no guardan armonía con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000, así como con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 330 de 1996, previamente citados.

En consideración a lo anterior, y siguiendo la doctrina expuesta en las Sentencia C-713 de 2008 y C-862 de 2012, esta Corporación considera que a pesar de que la ampliación del control no es un asunto sometido a reserva de ley estatutaria, por razón de su contenido tiene conexión lógica y sistemática con el cuerpo normativo sometido a revisión.

De conformidad con lo expuesto, a juicio de la Corte, no existe ninguna irregularidad en el

hecho de que este proyecto de ley haya sido tramitado con los requisitos propios de una ley estatutaria. De suerte que, a continuación, se adelantará el juicio de constitucionalidad del trámite de aprobación por parte del Congreso de la República.

5.3.2. Trámite del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996"

5.3.2.1. El Proyecto de Ley No. 104 de 2011 fue presentado a la Cámara de Representantes el día 21 de septiembre de 2011 por los Congresistas Carlos Edward Osorio Aguilar, Victoria Eugenia Vargas Vives y Augusto Posada, acompañado de la firma de catorce Honorables Representantes[30]. El texto original y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 736 del 3 de octubre de 2011[31].

La iniciativa propuesta disponía que:

"Artículo primero.- El numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas.

Artículo segundo.- La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias".

Para la misma época se radicó el Proyecto de Ley No. 109 de 2011 Cámara, por parte de los Representantes Roosevelt Rodríguez Rengifo, Efraín Antonio Torres Monsalve, Juan Carlos Salazar Uribe, Fernando de la Peña Márquez y once congresistas más. Esta iniciativa se presentó el 28 de septiembre de 2011[32] y se publicó en la citada Gaceta del Congreso No. 736 del 3 de octubre del año en cita[33]. El texto inicialmente sometido a consideración del Congreso de la República fue el siguiente:

"Artículo 1.- Reelección del Auditor General de la República. Con el fin de permitir la reelección del Auditor General de la República, deróguese la siguientes frase del numeral 9 del artículo 35 de la ley 270 de 1996 "sin que en ningún caso pueda reelegirlo".

Artículo 2.- Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias".

Como consecuencia de las actuaciones descritas, encuentra la Corte que se cumplieron con los requisitos de iniciativa legislativa (CP art. 154) y de publicación previa del proyecto antes de darle curso en la comisión respectiva, en acatamiento de lo previsto en el artículo 157 del Texto Superior, conforme al cual: "Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva".

5.3.2.2. En atención al contenido del articulado descrito, ambas iniciativas fueron remitidas a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes[34]. En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, la Presidencia de

la citada Comisión procedió a acumular los proyectos de ley[35], por tratarse de un mismo tema y por estar pendientes de informe de ponencia[36].

5.3.2.2.1. La ponencia para primer debate fue presentada por los Congresistas Carlos Arturo Correa Mojica, Jorge Eliecer Gómez Villamizar, Juan Carlos Salazar Uribe, Henry Humberto Arcila, José Rodolfo Pérez Suárez y Germán Varón Cotrino, la misma fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 849 del 10 de noviembre de 2011[37]. En este orden de ideas, se dio cumplimiento al artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, en armonía con lo previsto en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, los cuales exigen dar primer debate a los proyectos de ley en comisiones y publicar el informe de ponencia en la Gaceta del Congreso[38]. En la proposición con la que termina el informe de ponencia, se acoge como texto propuesto el radicado en el Proyecto de Ley No. 104 de 2011 Cámara, previamente citado.

5.3.2.2.2. En cuanto al requisito del anuncio previo, en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, se dispone que: "ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación". Esto significa que, como reiteradamente lo ha expuesto la Corte, (i) la votación de todo proyecto de ley debe ser anunciada; (ii) dicho anuncio debe darlo la presidencia de cada Cámara o Comisión en una sesión distinta y anterior a aquella en la cual se realizará la votación; (iii) la fecha de esa sesión posterior para la votación ha de ser cierta, determinada o, por lo menos, determinable[39]; y (iv) no puede votarse un proyecto de ley en una sesión diferente a la anunciada previamente.

En este orden de ideas, este Tribunal ha señalado que la finalidad del artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003 es permitir a los congresistas y a la comunidad en general saber con anterioridad cuáles proyectos de ley serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas[40]. De manera que si la votación tiene lugar en sesión distinta a aquella en la que se ha anunciado, los congresistas resultarían sorprendidos con el sometimiento a decisión de un proyecto para el cual no estaban en principio preparados.

Para lograr dicho objetivo, esta Corporación ha establecido que se cumple con la citada exigencia constitucional, cuando en una sesión inicial se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable[41]. Al respecto, en Auto 089 de 2005, se expuso que:

"La Corte ha establecido que esta disposición requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable. La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación del proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si existen elementos que permitan prever con claridad cuando se realizará la

votación”[42].

En este sentido, en la Sentencia C-473 de 2005, se acogió la posibilidad de utilizar como expresión para acreditar el cumplimiento del requisito del anuncio previo, la frase: “en la próxima sesión”, pues se trata de una fecha que resulta determinable teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento del Congreso que expresamente determinan en qué días se surte, de ordinario, la votación de proyectos de ley tanto en comisión como en plenaria[43]. En dicha providencia, se manifestó que:

“En cuanto a los aspectos específicos del contexto, resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios y citaciones, cuando se postergó la consideración del proyecto. Siempre, al terminarse la sesión en la cual se ha debido discutir y votar el proyecto sin que se hubiere alcanzado a agotar el orden del día, el Presidente, directamente, o el Secretario correspondiente, por autorización de éste, (i) anunció que el proyecto de ley sería considerado en la próxima sesión, (ii) especificó el número y el nombre del proyecto de ley correspondiente al mecanismo de búsqueda urgente, y (iii) puntualizó que la consideración de dicho proyecto se haría en la próxima sesión, no en una fecha indeterminada e indeterminable. Por lo tanto, tanto para los congresistas de la correspondiente célula legislativa, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad”[44]. (Subrayado por fuera del texto original).

Ahora bien, cuando el debate de una iniciativa se prolonga en el tiempo, la Corte ha sostenido que debe asegurarse la reiteración del anuncio de votación, como regla general, en todas y cada una de las sesiones que anteceden a aquella en la que efectivamente se surte la aprobación del proyecto, pues no existe otro instrumento constitucional que permita garantizar la efectiva realización del objetivo que se pretende satisfacer mediante la formalidad del aviso, el cual –según se ha visto– consiste en evitar que los congresistas y la comunidad en general sean sorprendidos con votaciones intempestivas o subrepticias[45]. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación también ha admitido que, en aquellos casos en que se genere la ruptura de la cadena de anuncios, no se incurre en un vicio de inconstitucionalidad, cuando en la sesión inmediatamente anterior a aquella en la que finalmente se surte la aprobación del proyecto, se cumple con la obligación constitucional de anunciar que el acto de votación tendrá lugar en dicha fecha, tal y como lo exige el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003[46]. Sobre la materia, en la Sentencia C-141 de 2010 se expuso que:

“Un segundo aspecto será el relacionado con la cadena o secuencia de anuncios. Ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte que en cada una de las sesiones que se sucedan entre aquella en que finaliza la discusión sobre un proyecto y la que se lleva a cabo su votación deberá anunciarse la votación del mismo, de manera que se garantice a los congresistas y a la comunidad en general el derecho a conocer sobre el momento de la votación. Sin embargo ha aceptado que, como excepción a esta regla, la obligación del anuncio se cumpla con su realización, de forma suficientemente determinada, en la sesión anterior a aquella en la que la votación tenga lugar. Para la Corte esta posición garantiza en

mejor medida la libertad para fijar la agenda legislativa que tiene el Congreso y no limita la transparencia debida al momento de realizar las votaciones de los proyectos en discusión.

Adicionalmente, el anuncio que señala la sesión en que se llevará a cabo la votación debe ser claro, de manera que permita determinar cuándo se llevará a cabo la votación. Al respecto, la Corte ha avalado anuncios que prevén que el proyecto será "para considerar", la "próxima semana" o para "debate" (…)".

En el asunto sub examine, el anuncio previo se realizó inicialmente en la sesión del 8 de noviembre de 2011, según consta en el Acta No. 19 de esa fecha, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 56 de marzo 8 de 2012[47]. En relación con el contenido del anuncio, según se observa en la referida acta, se utilizó el siguiente procedimiento: "Presidente. (…) Anuncie proyectos, señor Secretario. // Secretario: (…) Proyecto de Ley número 104 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2011 Cámara. // Presidente, con estos proyectos que la Presidencia ha autorizado leer para la próxima sesión, para discusión y votación."

En la sesión subsiguiente de esta Comisión, que se llevó a cabo el día 16 de noviembre de 2011, según se observa en el Acta No. 20 de esa fecha, se dio inicio al debate y discusión de esta iniciativa, sin someterla a votación. Por esta razón, con el propósito de no romper la cadena de anuncios, se procedió a realizar el aviso previo en los siguientes términos: "Secretario: Se anuncian; por instrucciones de la Presidenta, el Proyecto de Ley número 104 de 2011 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2011 Cámara (…) Presidenta, han sido anunciados por instrucciones suyas los proyectos. Presidenta: Agotado el orden del día, se levanta la sesión de la Comisión y se cita para mañana a las 9.30 am". La citada Acta se publicó en la Gaceta del Congreso No. 57 de marzo 8 de 2012[48].

La Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue convocada para el día 17 de noviembre de 2011, tal y como se señaló en la sesión anterior. En esta ocasión, según consta en el Acta No. 21, publicada en la Gaceta del Congreso No. 57 de 2012, luego de continuar con el debate sobre el articulado, se anunció nuevamente esta iniciativa. La fórmula adoptada fue la siguiente: "Secretario: Se anuncian los siguientes proyectos por autorización de la Presidencia: Proyecto de Ley número 104 de 2011 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 109 de 2011 Cámara. (…) Presidenta, se han anunciado por instrucciones suyas los proyectos de ley que en la próxima sesión serán discutidos y votados por esta célula legislativa"[49].

Para esta Corporación, en el asunto bajo examen, el anuncio previo no solo se reiteró en todas y cada uno de las sesiones anteriores a aquella en la que finalmente se llevó a cabo la votación, sino que también se hizo en términos claros y explícitos, a través del señalamiento de una fecha que resulta cierta y determinable. Así, en la primera oportunidad (8 de noviembre), se utilizó la expresión en "la próxima sesión"; en la siguiente sesión, esto es, el 16 de noviembre, se acudió a la fórmula del "día de mañana"; y finalmente, en dicha fecha (17 de noviembre), se volvió a recurrir a la expresión en "la próxima sesión". Esto permitió que sus destinatarios (los miembros de la Comisión Segunda del Senado de la

República) se enteraran de manera precisa sobre el objeto de tal anuncio, con el propósito de evitar ser sorprendidos con votaciones intempestivas.

5.3.2.2.3. A continuación, en cumplimiento de lo anunciado, se produjo el debate y la aprobación de este proyecto en la siguiente sesión, esto es, el 23 de noviembre de 2011, tal y como consta en el Acta No. 22 de la misma fecha de sesión, correspondiente a la Gaceta del Congreso No. 57 del 8 de marzo de 2012[50]. En cuanto al sistema de votación adoptado (CP art. 133) y a la exigencia de la mayoría absoluta (CP art. 153), se observa lo siguiente: (i) la proposición con la que termina el informe de ponencia fue aprobada con el voto favorable de 22 de los 35 parlamentarios que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, a través de votación pública y nominal; (ii) el articulado y una proposición modificatoria fueron aprobados por el mismo sistema de votación, con el voto favorable de 23 de los 35 parlamentarios que –como ya se dijo– hacen parte de la citada Comisión; y (iii) el título y la pregunta acerca de que si la Comisión quiere que este proyecto pase a segundo debate, se aprobó por unanimidad mediante votación ordinaria, como lo permiten los numerales 17 y 18 de la Ley 1431 de 2011. Estos mismos resultados fueron certificados por el Secretario de la citada Comisión, en oficio remitido a esta Corporación el 1° de agosto de 2012[51].

En este sentido, la Corte encuentra que se cumplieron a cabalidad con los requisitos referentes al anuncio previo (CP art. 160), a la mayoría absoluta (CP arts. 145, 146 y 153) y a las modalidades de votación permitidas por el Texto Superior (CP art. 133).

5.3.2.2.4. El texto del Proyecto de Ley Estatutaria aprobado en la Comisión Primera de la Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 927 del 2 de agosto de 2011, en los términos que a continuación se exponen:

“Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema al Auditor General de la República encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El Auditor podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias”.

5.3.2.3. Posteriormente, el trámite adelantado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente:

5.3.2.3.1. La ponencia para segundo debate en la citada célula legislativa fue presentada por los Representantes Carlos Arturo Correa Mojica, Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Orlando Velandia Sepúlveda, Juan Carlos Salazar Uribe, Hernando Alfonso Prada Gil, Henry Humberto Arcila Moncada, José Rodolfo Pérez Suárez, Germán Varón Cotrino y Roosvelt Rodríguez Rengifo, cuya publicación se realizó en la Gaceta del Congreso No. 927 del 2 de diciembre de 2011[52].

5.3.2.3.2. El anuncio previo del proyecto tuvo lugar durante la sesión de diciembre 6 de

2011, según consta en el Acta No. 105 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 30 de febrero 14 de 2012[53]. En esta última acta también se observa que este anuncio se hizo en términos claros y explícitos, a través del señalamiento de una fecha cierta y concreta. Al respecto, expresamente se señaló que: "Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo: La Secretaria General de la Cámara de acuerdo a las instrucciones impartidas por el señor Presidente y en cumplimiento del acto legislativo, anuncia para la próxima sesión del lunes 12 de diciembre, (…) Proyecto de Ley Estatutaria número 104 de 2011 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2011 Cámara, por medio del cual se modifica el numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

El proyecto se discutió y aprobó en segundo debate en la sesión plenaria realizada el 12 de diciembre de 2011, mediante votación pública y nominal. En primer lugar, se sometió a decisión una proposición de archivo presentada por el Representante Telésforo Pedraza Ortega, la cual fue negada en votación de 4 votos a favor y 88 en contra. En segundo término, se aprobó la proposición con la que termina el informe de ponencia con una mayoría de 95 votos a favor y 3 en contra. Finalmente, se puso a consideración el articulado, el título del proyecto y la pregunta acerca de que si la Plenaria quiere que este proyecto se convierta en ley, los cuales obtuvieron una mayoría de 96 votos a favor y 3 en contra. Esta información puede corroborarse en el Acta No. 106 de la misma fecha de sesión, visible en la Gaceta del Congreso No. 72 del 16 de marzo de 2012[54]. Al tenor de lo previsto en el artículo 153 del Texto Superior, se acreditó la mayoría absoluta si se tiene en cuenta que esta célula legislativa está compuesta por 165 Honorables Representantes.

En consecuencia, como se infiere de lo expuesto, no solo se cumplieron con los requisitos de anuncio previo (CP art. 160), mayoría absoluta (CP arts. 145, 146 y 153) y modalidades de votación permitidas por el Texto Superior (CP art. 133), sino también con el término de ocho días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y en la plenaria correspondiente (CP art. 160). En efecto, en el presente caso, la votación, en primer debate, tuvo lugar el día 23 de noviembre de 2011, mientras que en plenaria se llevó a cabo el 12 de diciembre del mismo año.

5.3.2.3.3. Finalmente, el texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1014 del 28 de diciembre de 2011[55], en los siguientes términos:

"Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema al Auditor General de la República encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias".

5.3.2.4. A continuación, se surtió el siguiente trámite en el Senado de la República:

5.3.2.4.1. El proyecto se identificó con el número 189 de 2011 y se asignó su conocimiento a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la citada cámara legislativa[56]. En seguida, se presentó la ponencia para primer debate por parte de los Senadores Eduardo Enríquez Maya y Manuel Enríquez Rosero, siendo publicada en la Gaceta del Congreso No. 143 de abril 12 de 2012[57]. De acuerdo con lo expuesto, se da cumplimiento al artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, en armonía con lo previsto en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, los cuales exigen dar primer debate a los proyectos de ley en Comisiones y publicar el informe de ponencia en la Gaceta del Congreso[58].

5.3.2.4.2. En lo que se refiere al anuncio previo, el mismo tuvo lugar el día 18 de abril de 2012, según consta en el Acta No. 42, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 293 de mayo 31 de 2012[59]. En cuanto a su contenido, se utilizó la siguiente fórmula: "Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión: 1. Proyecto de ley número 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 acumulado Proyecto de ley número 109 de 2011, por medio de la cual se modifica el numeral 9 del artículo 35 de la Ley 279 de 1996".

De acuerdo con el anuncio, se produjo el debate y la aprobación de este proyecto en la siguiente sesión, esto es, el 24 de abril de 2012, mediante el sistema de votación pública y nominal (CP art. 133). Para tal efecto, en primer lugar, se sometió a decisión la proposición con la que termina el informe de ponencia, siendo aprobada por 14 votos favorables de los 18 parlamentarios que integran la Comisión Primera del Senado de la República; en segundo lugar, se votó el articulado de esta iniciativa siendo aprobado con una mayoría de 13 Senadores; y finalmente, se sometió a consideración el título del proyecto y la pregunta acerca de que si la Comisión quiere que este proyecto se convierta en ley, la cual obtuvo el voto favorable de 14 Senadores. Este trámite consta en el Acta No. 43 de la misma fecha de sesión, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 253 del 18 de mayo de 2012[60]. Este mismo resultado fue certificado por el Secretario de la citada Comisión, en oficio remitido a esta Corporación el 26 de julio de 2012[61].

Como se observa de lo expuesto, el Proyecto de Ley No. 189 de 2011 Senado cumplió a cabalidad con los requisitos referentes al anuncio previo (CP art. 160), a la mayoría absoluta (CP arts. 145, 146 y 153) y a las modalidades de votación permitidas por el Texto Superior (CP art. 133).

5.3.2.4.3. El texto finalmente aprobado, conforme a su publicación en la Gaceta del Congreso No. 181 de 2012[62], establecía que:

"Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema al auditor General de la República encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias".

5.3.2.5. Del recuento del trámite surtido en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, también se infiere el cumplimiento del requisito previsto en el inciso 1° del artículo 160 del Texto Superior, conforme al cual: “entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberá transcurrir por lo menos quince días”. En el presente caso, se observa que la aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes se llevó a cabo el 12 de diciembre de 2011, mientras que la discusión y aprobación de esta iniciativa en la citada Comisión Primera del Senado tuvo lugar hasta el 24 de abril 2012.

5.3.2.6. A su turno, en la Plenaria del Senado de la República se surtió el siguiente trámite:

5.3.2.6.1. La ponencia para segundo debate en la citada célula legislativa fue presentada por los Senadores Eduardo Enríquez Maya y Manuel Enríquez Rosero, y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 181 de abril 27 de 2012[63].

5.3.2.6.2. En la sesión del 15 de mayo de 2012 se produjo el anuncio previo, conforme consta en el Acta No. 46 de esa misma fecha de sesión, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 398 de junio 27 de 2012[64]. En cuanto a su contenido, se acogió la siguiente fórmula: “Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión: (...) Proyecto de Ley Estatutaria número 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara, (acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2011 Cámara), por medio de la cual se modifica el numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996. (...) Son los proyectos para discutir y votar en la siguiente sesión plenaria, señor Presidente”.

Como ya se ha dicho, y lo ha establecido de forma reiterada esta Corporación, el uso de las expresiones: “en la próxima sesión” o “en la siguiente sesión plenaria”, satisfacen los requisitos de claridad, certeza y determinación que se establecen en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

5.3.2.6.3. De conformidad con la certificación expedida el 21 de noviembre de 2012 por el Secretario General del Senado de la República, el proyecto de ley sometido a revisión fue considerado y aprobado en plenaria del 16 de mayo de 2012 con una votación unánime de 86 votos a favor de los 100 parlamentarios que integran la citada célula legislativa[65]. Lo anterior, según consta en el Acta de Plenaria No. 47 de la misma fecha de sesión, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 399 del 27 de junio de 2012.

Como se deriva de la citada Gaceta y de la certificación previamente señalada, el Proyecto de Ley No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), fue aprobado por unanimidad de los asistentes (86 Senadores), a través del sistema excepcional de votación ordinaria en virtud de lo previsto en el numeral 16 del artículo 1° de la Ley 1431 de 2011, sin oposición a su contenido y sin que se haya solicitado votación pública y nominal[66]. En la Sentencia C-765 de 2012[67], al pronunciarse sobre la validez de esta modalidad de votación en el ámbito de aprobación de una ley estatutaria, esta Corporación manifestó que:

“Como quedó dicho, el actual texto del artículo 133 de la Constitución exige que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados se exprese de manera pública y nominal, excepto en los casos que determine la ley. Estos supuestos fueron desarrollados por la Ley 1431 de 2011, que modificó en algunos artículos el Reglamento del Congreso contenido en la Ley 5ª de 1992.

En consecuencia, es necesario verificar si en cada uno de los debates desarrollados durante este trámite legislativo, los congresistas expresaron su voto de esa manera, y en caso contrario, si en tales hipótesis concurrió alguna de las causales de excepción previstas por esa ley. Sin embargo, debe aclararse que en verdad solo podría concurrir una de esas situaciones, la existencia de unanimidad en torno a la aprobación de los textos propuestos[68], en cuanto este modo de votación permite indirectamente conocer el sentido de cada voto, cumpliéndose así el objetivo por el cual el constituyente exigió la votación pública y nominal. (…)

Por consiguiente, existe claridad sobre el cumplimiento de esta exigencia constitucional en todas las etapas del proceso legislativo, bien por la efectiva realización de votaciones públicas y nominales, bien por la existencia de unanimidad entre los congresistas presentes, caso en el cual la ley autoriza la votación ordinaria.”

En este sentido, como se infiere de lo expuesto, la Corte encuentra que se cumplieron a cabalidad con los requisitos referentes al anuncio previo (CP art. 160), a la mayoría absoluta (CP arts. 145, 146 y 153) y a las modalidades de votación permitidas por el Texto Superior (CP art. 133).

5.3.2.6.4. Finalmente, el texto definitivo aprobado por la plenaria de esta célula legislativa fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 272 del 25 de mayo de 2012[69], en los siguientes términos:

“Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia al Auditor encargado de la vigilancia de la gestión fiscal ante la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez, siempre y cuando esté incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación”.

5.3.2.7. De igual manera, también se encuentra acreditado el requisito referente al término de ocho días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y en la plenaria correspondiente (CP art. 160). En efecto, en el asunto bajo examen, la votación en primer debate tuvo lugar el día 24 de abril de 2012, mientras que en plenaria se llevó a cabo el 16 de mayo del mismo año.

5.3.2.8. Ante la diversidad de los textos aprobados en cada cámara legislativa, en desarrollo de lo previsto en el artículo 161 de la Constitución Política, se procedió a integrar una Comisión de Conciliación[70]. Las discrepancias existentes entre los textos aprobados en el

Senado de la República y la Cámara de Representantes se observan en el siguiente cuadro:

TEXTO APROBADO EN SENADO

TEXTO APROBADO EN CÁMARA

Por medio de la cual se modifica el numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996

Por medio de la cual se modifica el numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996

Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia al Auditor encargado de la vigilancia de la gestión fiscal ante la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez, siempre y cuando esté incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema al Auditor General de la República encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

5.3.2.8.1. Antes de abordar el estudio de la composición y atribuciones de la comisión de conciliación, es necesario resaltar que la Corte ha dicho que el trámite legislativo se rige por los principios de identidad flexible y consecutividad, los cuales cobran especial relevancia en esta etapa del proceso legislativo[71]. En cuanto al primero, esta Corporación ha señalado que si bien los congresistas pueden introducir modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley[72], éstas deben guardar coherencia y referirse a la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo. Sobre este particular, se ha explicado:

"El concepto de identidad (C-702/99) comporta (…) que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad

temática (C-1190/01). Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación (C-702/99)"[73].

Por otra parte, en lo que se relaciona con el principio de consecutividad, este Tribunal ha advertido que el mismo exige que el tema o la materia que guía la aprobación de las distintas disposiciones que integran una iniciativa, necesariamente debe estar presentes a lo largo de los cuatro debates previstos en la Constitución[74]. La observancia de este principio no es óbice para que durante el iter legislativo, se hagan modificaciones, adiciones o supresiones al proyecto de ley, solo que las mismas deben hacerse dentro del ámbito de aplicación del citado principio de identidad flexible. En este orden de ideas, la Corte ha concluido que:

"[Las] modificaciones introducidas a un proyecto deben mantener un eje temático común, pues no es válido introducir temas respecto de los cuales nunca se ha planteado debate alguno. De esta manera, cuando una cámara introduce modificaciones al articulado del proyecto para incluir un asunto completamente nuevo, autónomo y separable, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible. Por el contrario, cuando las modificaciones (adiciones o supresiones) versan sobre los temas puestos a consideración de la respectiva cámara para su debate, los ajustes aprobados no pueden ser objeto de reproche alguno por este concepto."[75]

Con el propósito de garantizar la efectividad de estos principios, en la Constitución Política se reconoce la posibilidad de conciliar las diferencias surgidas en el desarrollo del debate parlamentario entre las cámaras legislativas. En este contexto, como previamente se advirtió, el artículo 161 de la Carta Política contempla el deber de integrar una comisión de conciliación entre los miembros de una y otra cámara, con el fin de armonizar las discrepancias que se hayan presentado. No sobra aclarar que este precepto constitucional fue objeto de modificación a través del Acto Legislativo No. 01 de 2003, en el que se señaló que la composición de la referida comisión debería tener un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, tendrían a su cargo la obligación de conciliar las diferencias surgidas, y en caso de no ser posible, definir por mayoría.

El funcionamiento de las comisiones de conciliación se encuentra regulado en los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992, en los que se establece que su integración corresponde a los presidentes de las cámaras[76], a través de la designación de los miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión del proyecto, así como la de sus autores y ponentes y la de quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias[77]. El informe de conciliación debe elaborarse en el término que se fije para tal efecto[78] y, en caso de que se repita el segundo debate y persistan las diferencias sobre una iniciativa, ésta se considerará negada "en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley"[79].

De lo expuesto se infiere que el objetivo de la comisión de conciliación consiste en superar

las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto de ley, entendidas éstas como "la aprobación del articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas"[80]. En lo que hace referencia al límite material de su competencia, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que ésta surge de la propia Constitución, cuando en el artículo 158 se exige que todo proyecto deberá referirse a una misma temática y que serán "inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella".[81] En este orden de ideas, la Corte ha establecido que las citadas comisiones deben unificar los textos divergentes, en cuya labor no solo están autorizadas para modificar su contenido, sino incluso para crear textos nuevos si de esta forma logran superar las diferencias[82], siempre y cuando dicha actuación se realice dentro del ámbito de aplicación de los citados principios de identidad flexible y consecutividad.

5.3.2.8.2. Con base en lo anterior, entra la Corte a examinar la actuación desarrollada por la Comisión de Conciliación, para lo cual comenzará por pronunciarse acerca de su composición:

(i) Se observa en el expediente que por el lado del Senado de la República, se designaron a los Congresistas Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos Restrepo y Manuel Enríquez Rosero, mientras que, en lo que corresponde a la Cámara de Representantes, en oficio No. S.G.2 – 1039 del 31 de mayo de 2012, se eligieron a los Parlamentarios Jorge Eliecer Gómez Villamizar, Henry Arcila Moncada y Germán Varón Cotrino[83]. En principio, esta Corporación encuentra que la Comisión fue integrada en debida forma, pues se respetó la regla de pluralidad y simetría que se exige en el artículo 161 de la Constitución Política, conforme al cual: "Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría".

Sin embargo, al revisar el informe de conciliación publicado en las Gacetas del Congreso No. 340[84] y 343 de 2012[85], se advierte la firma de un congresista adicional a los anteriormente mencionados. En efecto, como se puede constatar en dichos documentos, se encuentra que el citado informe también fue suscrito por el Honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguiar, quien actuó como uno de los principales promotores de esta iniciativa.

Esta decisión de la Cámara de Representantes, consistente en aumentar el número de representantes en la Comisión de Conciliación contrariando el principio de simetría que se establece en el artículo 161 del Texto Superior, implica la existencia de un defecto procesal. La pregunta que surge consiste en determinar si dicha irregularidad tiene la entidad suficiente para ser considerada un vicio de forma.

Sobre la materia, esto es, en lo que se refiere a la consolidación de vicios de forma frente a la ocurrencia de simples irregularidades, la Corte ha expuesto que:

"[No toda] falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del principio de instrumentalización de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo, claro es, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan

proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático. // Para determinar la trascendencia de un vicio en el procedimiento legislativo se debe contextualizar la situación en la cual se presentó, pues no toda irregularidad conlleva la afectación de aspectos sustanciales, luego no da lugar a la invalidez de una norma, tal como se explicó en la Sentencia C-473 de 2004 ya referida, donde explicó (no está en negrilla en el texto original): "Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que 'lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.' // Por ello, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas."

Según la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexequibilidad del proyecto de ley, definidos como de carácter sustancial, se caracterizan porque: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la carta política. // Con todo, pueden existir entonces irregularidades que no tengan la entidad para configurar un verdadero vicio, porque (i) se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, o (ii) fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó la formación de la ley."[87]

En el presente caso, esta Corporación debe recordar que la exigencia de la simetría en el número de miembros que integran la comisión de conciliación, responde a la lógica de preservar un principio de igualdad y equilibrio en la toma de decisiones respecto del texto que finalmente será sometido a votación de las plenarias. Obsérvese cómo, el artículo 161 de la Constitución Política, inicialmente reconoce que los integrantes de la citada comisión deben procurar conciliar los textos de forma unánime y, en caso de no ser posible, deberán definir por mayoría. En esta última hipótesis, si una de las cámaras tiene una mayor representación en la composición de la comisión, muy posiblemente el resultado que se obtenga de dicho sistema de definición de discrepancias quedará desbalanceado hacia el lado que designó un mayor número de miembros. No existiría entonces el debido contrapeso que previó el Constituyente en el desenvolvimiento de esta atribución, en aras de garantizar el equilibrio propio del sistema de frenos y contrapesos que se predica del bicameralismo (CP arts. 113 y 114). Precisamente, esta Corporación ha insistido en el balance de poder que emana de la actuación de ambas cámaras, cuando se trata de ejercer la función de producción normativa. Al respecto, en la Sentencia C-225 de 2008, se sostuvo que:

"El diseño institucional colombiano, que prevé un Congreso bicameral con orígenes representativos diferenciados, contrae consecuencias de primer orden desde la perspectiva

constitucional, especialmente en lo que tiene que ver con su incidencia en las formas de representación democrática y el balance de poderes entre las cámaras legislativas.

Como lo ha identificado la doctrina, el bicameralismo es funcional a la representación de intereses distintos en cada una de las cámaras, en la medida que el origen democrático de cada una de ellas suele ser distinto. Del mismo modo, la existencia de dos cámaras permite el ejercicio de un sistema de pesos y contrapesos al interior del Congreso, en tanto una de las células legislativas está facultada para ejercer control político sobre la otra, de suerte que opera como barrera de los excesos en que pudiere incurrir.

La existencia de dos cámaras, que concurren en el trámite de los proyectos de ley a través del ejercicio de idénticas competencias, es un instrumento que permite el mejoramiento de la actividad de producción legislativa, en tanto cada cámara funciona como instancia de control de las iniciativas discutidas y aprobadas por la otra. Por último, el bicameralismo permite la producción de resultados legislativos más estables, en tanto obliga que la aprobación de los proyectos de ley esté precedida de un trámite deliberatorio complejo, lo que estimula a que las iniciativas aprobadas tengan vocación de permanencia."

Visto lo anterior, este Tribunal encuentra que el defecto en que se incurrió por la Cámara de Representantes al designar en la Comisión de Conciliación un miembro adicional al dispuesto por el Senado de la República no constituye, en el asunto bajo examen, un vicio de inconstitucionalidad susceptible de ocasionar la invalidez de este proyecto de ley. En efecto, en aplicación del principio de instrumentalización de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo, resulta innegable que la citada Comisión logró un acuerdo sobre el texto legal de forma unánime y sin discrepancias, por lo que no existió afectación alguna del objetivo sustancial que se pretende proteger con la regla de la simetría en el número de miembros que integran dicha instancia de concertación, en los términos previamente expuestos.

Lo anterior se infiere, en primer lugar, del hecho de que en el informe de conciliación no se haya expuesto la imposibilidad de conciliar los textos de forma unánime y, por ende, de tener que recurrir al procedimiento supletorio de decidir por mayoría, en cuyo caso el equilibrio de poder entre las cámaras sí se hubiese visto perjudicado, en desconocimiento del sistema de frenos y contrapesos que surge del bicameralismo legislativo. Por el contrario, el citado informe parte de la base de reconocer que se dirimieron sin dificultad y al unísono las discrepancias existentes, y que, para tal efecto, se acogió el título y el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República[88].

En segundo término, porque al adoptar el texto aprobado por la citada cámara legislativa, no cabe duda de que no se presentó un desequilibrio en las fuerzas dentro del Congreso de la República y, en concreto, de la Comisión de Conciliación, ya que el texto que finalmente se puso a consideración de las plenarias de cada Cámara fue el que se aprobó en la célula legislativa que menor representación tuvo en la citada Comisión.

(ii) Por otra parte, en cuanto a la designación de los integrantes de la Comisión de Conciliación, la misma se realizó de acuerdo con los mandatos previstos en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, en el entendido que la mayoría de sus miembros hicieron parte de las comisiones permanentes que participaron en la discusión del proyecto, donde actuaron

justamente en su calidad de ponentes, de manera que contaban con una mayor familiaridad y cercanía con el articulado objeto de conciliación.

(iii) Finalmente, a juicio de este Tribunal, la labor de la Comisión de Conciliación se ciñó al ámbito de su competencia, consistente en "preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarias"[89]. No se modificó el contenido de lo aprobado por ambas Cámaras, ni tampoco se incluyeron nuevos textos para lograr superar las diferencias.

En este caso en particular, entre el texto inicialmente aprobado en la Cámara de Representantes y el que luego fue acogido en el Senado de la República, la citada Comisión debía acordar sobre tres modificaciones de forma y una de fondo. En cuanto a las tres primeras, (i) se trataba simplemente de la adición de la palabra "Justicia" para identificar a la Corte Suprema de Justicia; (ii) de la supresión de las expresiones "General de la República" en lo que refiere a la individualización del Auditor; (iii) y al uso de la preposición "ante" en lugar "de" en lo concerniente al ámbito de control fiscal de la citada autoridad. En lo que tiene que ver con la modificación de fondo, tan sólo se incluyó una cláusula dirigida a explicar el alcance de la posibilidad de reelección del Auditor, en los siguientes términos: "siempre y cuando esté incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política".

Teniendo en cuenta esta circunstancia, como ya se expuso, el informe de conciliación señala que: "De acuerdo con el mandato del artículo 161 de la Constitución Nacional y artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de Conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes y decidió acoger el título y texto aprobado por la Plenaria del Honorable Senado de la República". De lo expuesto se infiere que la citada Comisión actuó dentro del marco de sus competencias y sin desbordar los límites propios que surgen de los principios de identidad flexible y consecutividad. Así las cosas, el texto finalmente acordado es el siguiente:

"TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE

LEY ESTATUTARIA NÚMERO 189 DE 2011

SENADO, 104 DE 2011 CÁMARA, ACUMULADO

CON EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

NÚMERO 109 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el numeral 9 del

artículo 35 de la Ley 270 de 1966.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia al Auditor encargado de la vigilancia de la gestión fiscal ante la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales o a quien deba remplazarlo en sus faltas temporales o absolutas. El auditor podrá ser reelegido por una sola vez, siempre y cuando esté incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación."

5.3.2.8.3. En lo que se refiere al procedimiento de aprobación del informe de conciliación en el Senado de la República, esta Corporación pudo constatar lo siguiente:

El informe de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 343 de junio 12 de 2012. Conforme al Acta No. 54 de ese mismo día, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 561 de agosto 28 de 2012, se acreditó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los siguientes términos: "Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. // Sí, señor Presidente, antes quisiera la Secretaría, por instrucción de la Presidencia, anunciar unos proyectos y una conciliaciones que llegaron en la tarde de hoy. Son: Con informe de conciliación: (…) Proyecto de ley número 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (Acumulado con el proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2011 Cámara), por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

Como previamente se manifestó, el uso de la expresión: "en la próxima sesión", en criterio de la Corte, satisface los requisitos de claridad, certeza y determinación que se establecen en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

En el presente caso se observa que en la misma fecha en que se realizó la publicación del informe de conciliación en la Gaceta del Congreso, se llevó a cabo el anuncio previo de votación. A juicio de esta Corporación, como se ha expuesto en otras oportunidades, el cumplimiento en un sólo día de estos requisitos de trámite no implica la existencia de algún tipo de irregularidad procesal, pues ni la Constitución ni el reglamento consagran una prohibición al respecto, más allá de exigir que la publicación del informe se haga por lo menos con un día de anticipación al momento de su votación (CP art. 161) y que se acredite la realización del aviso con las exigencias previstas en el citado Acto Legislativo No. 01 de 2003[90].

En cumplimiento del inciso segundo del artículo 161 del Texto Superior, la aprobación de esta iniciativa tuvo lugar el día 13 de junio de 2012, como consta en el Acta No. 55 de esa misma fecha de sesión, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 574 de agosto 31 de 2012. Como se observa de lo expuesto, la publicación del informe tuvo lugar por lo menos con un día de anticipación a la fecha de debate y votación.

De acuerdo con la certificación del Secretario General del Senado de la República[91], esta iniciativa se aprobó con el voto favorable y por mayoría absoluta de 88 de los 100 senadores que integran la citada célula legislativa (CP art. 153). El sistema de votación que

se acogió por excepción fue el ordinario, en los términos previstos en el numeral 16 del artículo 1° de la Ley 1431 de 2011. En efecto, según se constata en el Acta de dicha sesión, la decisión fue unánime, no existieron discrepancias y ningún congresista hizo uso del derecho de solicitar la votación pública y nominal.

El informe de conciliación se publicó en la Gaceta del Congreso No. 340 de junio 12 de 2012. Por su parte, el aviso previo se llevó a cabo en sesión del día 13 del mismo mes y año, según consta el Acta No. 131, publicada en la Gaceta del Congreso No. 678 de octubre 9 de 2012[92]. En cuanto a su contenido, se manifestó que: "Dirección de la Presidencia (…): Señor secretario, sírvase anunciar proyectos para mañana. // Subsecretaria General del Congreso (…): Sí, presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 14 de junio del 2012, o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan Proyectos de ley o actos legislativos: Informes de conciliación: Proyecto de ley Estatutaria número 104 de 2011 Cámara, 189 de 2011 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2011, por medio de la cual se modifica el numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996. (…) Señor Presidente, han sido anunciado los proyectos de le ley, para la sesión del día de mañana 14 de junio de 2012 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos (…)"[93].

Se trata de un anuncio que satisface las exigencias previstas en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, previamente señaladas, pues se fija una fecha que resulta cierta y determinable para llevar a cabo el acto de votación.

En los términos del aviso previo se produjo la aprobación de esta iniciativa el día 14 de junio de 2012, según consta en el Acta No. 132 de esa misma fecha de sesión, tal y como aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 641 de septiembre 25 de 2012[94]. La votación se realizó de forma pública y nominal con un resultado de 86 votos a favor y cero por el no (CP art. 133), lo que igualmente satisface la exigencia de la mayoría absoluta prevista en el artículo 153 del Texto Superior.

Del examen de la composición y actuación de la Comisión de Conciliación y del proceso de aprobación del informe que se entregó para superar las discrepancias existentes entre ambas cámaras, no encuentra esta Corporación vicio alguno de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidez del proyecto de ley sometido a revisión. Así las cosas, se procederá al examen del cumplimiento de los requisitos de consecutividad e identidad flexible, así como a la satisfacción de la exigencia conforme a la cual este tipo de leyes debe aprobarse en una sola legislatura.

5.3.2.9. Retomando lo previamente expuesto en el acápite 5.2.3.8.1 de esta providencia, esta Corporación reiteradamente ha sostenido que el trámite legislativo se rige por los principios de identidad flexible y consecutividad[95]. En cuanto al primero, como ya se dijo, la Corte ha señalado que si bien los congresistas pueden introducir modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley[96], éstas deben guardar coherencia y referirse a la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo. Por otra parte, en lo que se refiere al principio de consecutividad, este Tribunal ha advertido que el eje temático existente en las disposiciones aprobadas en un proyecto de ley, necesariamente tiene que estar presente a lo largo de los cuatro debates previstos en la

norma superior[97].

Según se observa entonces, como lo ha admitido la Corte[98], mientras que el principio de consecutividad contiene una exigencia, el de identidad flexible plantea en cambio una permisión, que atempera la rigurosidad con que, de no ser por su presencia, debería observarse del primero.

Con fundamento en lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que se entienden satisfechos estos dos principios, cuando las adiciones o modificaciones que se introduzcan durante "el trámite en las plenarias se refieran a temas que hubieren sido conocidos y debatidos en las respectivas comisiones". Ello significa que es aceptable introducir "artículos específicos que no hubieren hecho parte de los textos aprobados por las comisiones, pudiendo por ejemplo, hacerse un desarrollo más prolijo del tema en cuestión, o, por el contrario, uno más conciso y de menor extensión, siempre y cuando, se insiste, dicho tema hubiere sido conocido y analizado por la comisión constitucional respectiva"[99].

De acuerdo con lo anterior, la Corte considera que en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996", las modificaciones introducidas a lo largo del debate fueron respetuosas de los principios de consecutividad e identidad flexible, como pasa a demostrarse.

El articulado aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes también fue acogido –en los mismos términos– por la Plenaria de dicha célula legislativa[100]. A su turno, en la Comisión Primera del Senado de la República se adoptó el mismo texto. Según se observa de la descripción de los antecedentes legislativos, tan solo en la Plenaria de esta última Corporación, se introdujeron los cambios previamente descritos referentes a la introducción de tres modificaciones de forma y una de fondo, sobre las cuales tuvo ocasión de ejercer su competencia la Comisión de Conciliación (CP art. 161), conforme se explicó en el acápite 5.2.3.8 de esta providencia.

Como previamente se expuso, las diferencias existentes se limitaron (i) a la adición de la palabra "Justicia" para identificar a la Corte Suprema de Justicia[101]; (ii) a la supresión de las expresiones "General de la República" en lo que se refiere a la individualización del Auditor; (iii) al uso de la preposición "ante" en lugar "de" en lo concerniente al alcance del control fiscal; (iv) y a la precisión de la posibilidad de reelección del Auditor, en el entendido que la misma sólo podrá tener lugar: "cuando esté incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política" [102].

Los cambios estuvieron encaminados a mejorar la redacción de la iniciativa, así como a precisar su contenido y alcance, sin afectar el sentido global, el cual se mantuvo constante a lo largo del trámite legislativo. Precisamente, sobre la base de la modificación al numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 actualmente vigente, la iniciativa siempre se limitó a sistematizar y precisar el alcance de la vigilancia de la gestión fiscal a cargo del Auditor y a permitir su reelección por una sola vez.

En este orden de ideas, desde la óptica de los principios de identidad y consecutividad no

existe reparo alguno en cuanto a las modificaciones introducidas al proyecto, pues es claro que ellas versaron sobre los temas debatidos por las respectivas comisiones de cada célula legislativa.

5.3.2.10. Finalmente, en lo que concierne a la exigencia prevista en el artículo 153 del Texto Superior, por virtud de la cual este tipo de leyes debe aprobarse en una sola legislatura, esta Corporación encuentra plenamente satisfecho este requisito constitucional, en la medida en que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996", fue presentado –junto con la exposición de motivos– el día 21 de septiembre de 2011[103] y finalmente aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes –previo informe de conciliación– el 14 de junio de 2012[104]. Por tanto, el citado proyecto se aprobó dentro de una sola legislatura, esto es, la comprendida entre el 20 de julio de 2011 y el 20 de junio de 2012[105].

Dada la obligación de realizar un control integral frente a la iniciativa sometida a revisión, esta Corporación abordará en un acápite separado, lo referente a la satisfacción del principio de unidad de materia, siguiendo para el efecto la jurisprudencia expuesta por esta Corporación.

5.3.3. Del principio de unidad de materia en el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996"

5.3.3.1. El principio de unidad de materia se encuentra plasmado en el artículo 158 de la Constitución Política cuando dispone que: "Todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". Esta disposición, como en varias ocasiones lo ha admitido la Corte[106], pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos claramente relacionados entre sí. Por lo demás, el Texto Superior también preceptúa que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (CP art. 169).

La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, como también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la materia que constituye el eje temático de la iniciativa aprobada, y que, por dicho motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático en cada una de las cámaras legislativas. En este orden de ideas, este Tribunal ha dicho que "su debida observancia contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita el cumplimiento y aplicación de estas últimas al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere."[107]

También ha precisado la jurisprudencia constitucional que la interpretación del principio de unidad de materia "no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto

de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"[108].

Por esta razón, la Corte ha señalado que este principio debe interpretarse y aplicarse en forma flexible, pues de lo contrario podría llegar a invadirse la órbita de competencia del poder legislativo, poniendo así en riesgo el principio democrático. En esta misma línea, recientemente, al analizar la importancia de este principio en relación con el trámite y contenido de una ley estatutaria[109], esta Corporación precisó que "la violación del principio de unidad de materia se acreditará únicamente cuando se demuestre que el precepto no tiene ninguna relación de conexidad objetiva y razonable (de carácter causal, temático, sistemático o teleológico) con la materia de la ley respectiva." Y agregó seguidamente que: "En ese sentido, el principio de unidad de materia resulta vulnerado sólo cuando el precepto de que se trate se muestra totalmente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte."

Para estos efectos se han identificado en la jurisprudencia los siguientes elementos de juicio que permiten verificar el cumplimiento de este principio, a saber: "el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte"[110].

5.3.3.2. En el caso bajo examen, uno de los intervinientes considera que el proyecto de ley sometido a revisión desconoce el principio de unidad de materia, porque esta iniciativa está modificando la Ley 270 de 1996 que se refiere de forma exclusiva al funcionamiento de la rama judicial. Por esta razón, cuando el legislador consagra la posibilidad de reelección del Auditor General de la República, "está rompiendo con el [citado principio] que debe evidenciarse en los textos de ley, pues en una norma que se refiere única y exclusivamente a la arquitectura de la justicia, está incluyendo un asunto propio de otro sector del poder público, esto es, el de los órganos de control, que es al que pertenece el funcionario en mención".

5.3.3.3. Con el propósito de dar respuesta al interrogante planteamiento, la Corte debe recordar el ámbito en el que opera el principio de unidad de materia, que –como se dijo– se encuentra previsto en el artículo 158 del Texto Superior. Sobre este punto, en la Sentencia C-229 de 2003, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 685 de 2001, "por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", esta Corporación tuvo la ocasión de aclarar que el "análisis de este principio supone una comparación entre las disposiciones acusadas y el tema general del estatuto que las contiene, no una comparación entre estatutos distintos. Esto se deduce claramente del artículo 158 de la Constitución que establece: "Todo proyecto de ley debe referirse a

una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con ella".[111]

Por lo anterior, como regla general, advierte la Corte que la violación del principio de unidad de materia, exige que la acusación formulada apunte a desvirtuar la relación de conexidad que debe existir entre las disposiciones aprobadas y el tema general regulado en el proyecto de ley, sin que quepan comparaciones en abstracto referidas a otros estatutos normativos. Sin embargo, esto no es óbice para que las modificaciones o adiciones que se hagan a una norma vigente, sigan preservando la misma unidad temática.

5.3.3.4. Con fundamento en lo expuesto, en criterio de esta Corporación, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996", cumple con las exigencias constitucionales que rigen el principio de unidad de materia, por las siguientes razones:

– En primer lugar, porque a partir del estudio única y exclusivamente del contenido del citado proyecto de ley, como lo ordena el artículo 158 del Texto Superior y lo ha admitido la jurisprudencia de esta Corporación, se observa que la disposición aprobada participa de un mismo eje temático, que, en este caso, y en concordancia con lo anunciado por el título del proyecto, es el relativo a la modificación del numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996, en el que se consagra la forma de elección del Auditor General de la República por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado, previa terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

Como previamente se mencionó[112], esta iniciativa se limita a derogar la prohibición de reelección que se consagra en el texto original de la Ley 270 de 1996 y, en su lugar, la habilita, por una sola vez, siempre y cuando quien este ejerciendo el cargo sea "incluido en la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política". Adicionalmente, precisa el alcance del control a cargo de la citada autoridad, siguiendo lo previsto en la ley y en la jurisprudencia de esta Corporación[113], en el sentido de involucrar a las contralorías departamentales, distritales y municipales, pues en el texto vigente tan solo se plantea la labor de vigilancia fiscal sobre la actuación de la Contraloría General de la República.

De lo anterior se infiere que el proyecto objeto de control obedece a un mismo tema protagónico y principal, sin que se encuentren en él aspectos que resulten extraños a su contenido o que supongan un desconocimiento del límite temático fijado por el propio Congreso de la República.

– En segundo lugar, porque visto en todo caso el sistema normativo en el que la norma se introduce, es claro que esta iniciativa tampoco es extraña al contenido regulatorio de la Ley 270 de 1996, pues se limita a describir el marco competencial del Consejo de Estado, como una de las principales autoridades que integran la rama judicial del poder público. Lo anterior se infiere, inicialmente, del hecho de que la norma original aprobada en la citada ley, ya reconocía esa relación cuando no solo dispuso el señalamiento formal de quién elige al Auditor y de quién presenta la terna, sino que también extendió su ámbito de regulación al alcance del control y a la posibilidad o no de reelección. En efecto, como ya se ha dicho, el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 –en la versión que es objeto de

reforma– prescribe que el control fiscal del Auditor recae sobre la Contraloría General de la República y que este funcionario en ningún caso puede ser reelegido. Esta disposición, en los citados términos, como previamente se mencionó, fue declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-037 de 1996, a través de un fallo que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, en atención al control integral que tienen las leyes estatutarias. Para esta Corporación, la norma así prevista no desconocía ningún precepto constitucional, entre ellos, el artículo 158 de la Constitución Política referente a la unidad de materia, porque se "limita[ba] a reiterar la función prevista en el artículo 274 de la Carta".

Esa relación temática reconocida en el año de 1996 persiste en el tiempo y explica la reforma introducida en el proyecto de ley sometido a revisión. Por una parte, porque –como se explicó en el acápite 5.3.1.2 de esta providencia– la posibilidad o no de reelección del Auditor General de la República, guarda plena armonía normativa con el ejercicio de la función electoral a cargo del Consejo de Estado y con la obligación de la Corte Suprema de Justicia de elaborar la respectiva terna.

Precisamente, como previamente se expuso en esta providencia, la reelección o no de un funcionario delimita el campo de aplicación de la citada función electoral, en este caso, en lo referente a la posibilidad de designación de un alto dignatario del Estado como lo es el Auditor General de la República, como consecuencia de la aplicación del concepto de inelegibilidad. De ahí que, no es extraño que se incluya en una norma que se refiere a la función electoral del Consejo de Estado prevista en la Ley 270 de 1996, como una de las competencias generales previstas a cargo de la citada corporación judicial, la prohibición o no de reelección de un funcionario sometido a su designación, pues de lo que se trata en últimas es de precisar el alcance que en el ejercicio de dicha atribución tendría la máxima autoridad de la justicia administrativa, como resultado de la decisión del legislador de regular el marco normativo en el que opera el sufragio pasivo.

Por otra parte, porque la relación temática también se deriva de la necesidad de mantener un marco normativo armónico y de evitar eventuales vacíos normativos que pongan en riesgo el ejercicio del control fiscal, labor para la cual precisamente se produce la designación del Auditor General de la República por parte del Consejo de Estado, como lo dispone el artículo 274 de la Constitución Política.

Recuérdese que, siguiendo lo expuesto anteriormente[114], la norma original de la Ley 270 de 1996 –objeto de reforma– prevé que el alcance del control del Auditor se limita a la Contraloría General de la República. Con posterioridad, con ocasión de la expedición del artículo 10 de la Ley 330 de 1996[115] y de acuerdo con lo expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-1339 de 2000, al examinar la constitucionalidad de algunos apartes del Decreto Ley 272 del mismo año[116], dicho control se extendió a las contralorías departamentales, distritales y municipales. En este proyecto de ley, como se explicó a lo largo del debate parlamentario, era necesario armonizar sistemáticamente dichas disposiciones, en el sentido de aclarar que la elección del Auditor, como expresión del ejercicio de la función electoral a cargo del Consejo de Estado, no sólo se circunscribe a la elección del funcionario habilitado para adelantar la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República, sino que también cobija a la del servidor que tendrá bajo su cargo el ejercicio de dicho control frente a las contralorías que actúan en el ámbito territorial. De

ahí que, como se infiere del debate parlamentario, se trataba simplemente de armonizar sistemáticamente el campo de acción de la citada función electoral.

Al respecto, en el debate surtido en la plenaria del Senado de la República, se expuso por el Coordinador Ponente:

"El artículo 274 para este caso enseña lo siguiente, hago un paréntesis, señores Senadores, yo creo que esta dignidad de auditor tiene un proceso bastante difícil. Vean ustedes señores Senadores, para ocupar esa dignidad ¿Qué es lo que hay que hacer? La Corte Suprema de Justicia convoca a los aspirantes para que se inscriban con la finalidad de ocupar está dignidad, cómo les parece que, ¿Cómo le parece doctor Parmenio que el Auditor titular tuvo que participar en una especie de concurso con 80 personas más o menos?

La Corte Suprema de Justicia entrevista a todos los aspirantes y conforma una terna, una vez conformada la terna, esa terna es enviada al Consejo de Estado y el Consejo de Estado entrevista a los tres ternados y escoge en plenaria; es decir se reúnen los 27 Honorables Consejeros de Estado y ellos escogen al Auditor.

Como pueden darse cuenta ustedes, señores Senadores, el proceso es bastante complejo por el compromiso que tiene el Auditor General para hacer vigilante de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, de 32 Contralorías Departamentales, de la Contraloría Distrital como la de Bogotá, como la de Cartagena, como la de Barranquilla y de otras Contralorías que aún subsisten en algunos municipios.

De ahí que por eso, creo que es recomendable, prudente hacerlo, permitir la reelección de este funcionario, siempre y cuando participe en el proceso como cualquier aspirante, sea escogido por la Corte Suprema de Justicia en terna y luego esa terna enviada al Consejo de Estado para que sea escogido por los Honorables Consejeros."[117]

Adicionalmente, como consecuencia de la precisión en el alcance de la función electoral, también se evitaba el riesgo que surgía de no precisar las autoridades que hoy en día se encuentran bajo la vigilancia fiscal de la Auditoría General de la República, pues se podría entender derogada tácitamente la ampliación de competencias, con perjuicio para el control fiscal y en desmedro de la confianza que se deposita en la elección que se surte por parte del Consejo de Estado. Así, por ejemplo, en la proposición modificatoria al texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de la Representantes, se afirmó que:

"De igual manera en el nuevo artículo del Proyecto de Ley se pretende darle total claridad a la competencia que en la actualidad ejerce la Auditoría General de la República sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales, tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional en Sentencias C-1339 del 4 de octubre de 2000 y C-1176 de 2004, pues tal y como está redactado en la ponencia[118] podría prestarse para afirmar que el control de la Auditoría recae únicamente sobre la Contraloría General y NO sobre las demás contralorías"[119].

Por las citadas razones, la Corte concluye que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996",

guarda un vínculo de conexidad objetivo y razonable con la temática dominante en dicha iniciativa, por lo que satisface plenamente las exigencias prevista en el artículo 158 de la Constitución Política, referentes a la unidad de materia.

5.3.4. Conclusión

Del recuento realizado por la Corte, se concluye que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996", cumplió de manera satisfactoria con la totalidad de los requisitos y exigencias previstas en la Constitución y en el reglamento del Congreso para una iniciativa de esta naturaleza, pues, como ya se dijo: (i) su aprobación tuvo lugar en una única legislatura (CP art. 153); (ii) el proyecto fue publicado previamente al inicio del proceso legislativo (CP art. 157.1); (iii) su trámite se promovió ante las comisiones de Senado y Cámara competentes conforme al reglamento (CP art. 142); (iv) las ponencias –tanto en comisiones como en plenarias– fueron divulgadas antes de dar curso a los respectivos debates (CP art. 160.4); (v) se verificó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación (CP art. 160.5); (vi) fue aprobado tanto en primer como en segundo debate en cada una de las cámaras que integran el órgano legislativo, con el quórum y las mayorías exigidas (CP arts. 145, 146 y 153); (vii) entre el primero y segundo debate realizado en cada cámara, así como entre la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado y la iniciación del trámite en la Cámara de Representantes transcurrieron los plazos mínimos previstos en la Constitución (CP art. 160.1); (viii) las discrepancias fueron resultas por una comisión accidental de conciliación, conforme a las reglas de competencia y de publicidad previstas en el artículo 161 del Texto Superior; y finalmente, (ix) se respetaron los principios de reserva de ley estatutaria, unidad de materia, identidad flexible y consecutividad (CP arts. 152, 153, 158, 160 y 161).

En consecuencia, como se deriva de lo expuesto, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996" debe ser declarado exequible, en lo que se refiere a su examen de forma.

5.4. Revisión material

El examen de fondo que en relación con este proyecto de ley debe adelantar la Corte Constitucional, siguiendo lo expuesto en el acápite 5.3.1.1.2 de esta providencia, se limita a las modificaciones que se pretenden introducir al numeral 9º del artículo 35 de la Ley 270 de 1996, referentes a la (i) ampliación de los sujetos sometidos al control fiscal del Auditor General de la República y (ii) a la posibilidad de reelección de dicho funcionario. En efecto, frente al resto de las normas objeto de control, esto es, "9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia al Auditor encargado de la vigilancia de la gestión fiscal ante la Contraloría General de la República" y "o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas", se produce el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material (CP art. 243), en la medida en que las mismas fueron declaradas exequibles por esta Corporación en la Sentencia C-037 de 1996, por "reiterar la función prevista en el artículo 274 de la Carta", al momento de adelantar el control integral de la citada Ley 270 de 1996,

“Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”.

5.4.1. De la sistematización y precisión de los sujetos sometidos al control fiscal de la Auditoría General de la República

5.4.1.1. De conformidad con el artículo 267 del Texto Superior, el control fiscal es una función pública que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. A nivel nacional esta función se encuentra a cargo de la Contraloría General de la República, mientras que a nivel departamental y local es ejercida por las contralorías departamentales, distritales y municipales. A su turno, según el artículo 274 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un Auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, al tiempo que se defiere al legislador la determinación acerca de la manera de ejercer dicha función a nivel departamental, distrital y municipal.

Esta Corporación se ha pronunciado sobre la importancia de la figura del Auditor, en el marco de un sistema constitucional que aboga por el control permanente en el ejercicio del poder público, a través de la consagración de un régimen respetuoso de los principios de transparencia e imparcialidad que guían el desarrollo de la función pública. Al respecto, la Corte ha dicho que:

“Para cumplir a cabalidad con las misiones que la Constitución Política le ha asignado (CP artículos 267 y 268), la Contraloría General de la República requiere de los recursos y bienes públicos necesarios para su funcionamiento eficiente. Por estos motivos, esta entidad ha sido incluida en la ley orgánica del presupuesto como uno de los órganos que conforman el presupuesto general de la nación (Decreto 111 de 1996, artículo 3°). De este modo, la Contraloría, en cuanto administra, ejecuta, gasta y adquiere recursos públicos como cualquier otro organismo estatal, realiza una gestión fiscal que debe ceñirse a las normas constitucionales y orgánicas presupuestales respectivas.

El cumplimiento de los fines del Estado (CP artículo 2°) y la exigencia constitucional de manejar con diligencia y probidad los dineros públicos (CP artículo 209), implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la Contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. En efecto, el hecho de que, según las normas constitucionales, esta entidad sea el máximo órgano de control fiscal en la organización estatal colombiana no significa que la gestión fiscal que realiza con los recursos públicos que le asigne el presupuesto general de la nación, no sea susceptible de la misma vigilancia fiscal a que están sujetos todos los otros organismos y entidades del Estado.

Ahora bien, atentaría contra los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (CP artículos 209 y 267) el que fuera la propia Contraloría General de la República la que llevara a cabo, de manera exclusiva, la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal. Por este motivo, la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el control de la gestión fiscal desarrollada por la entidad antes anotada fuera ejecutado por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.”[121]

5.4.1.2. En el presente caso, la norma sometida a control, dispone que la persona elegida por el Consejo de Estado para ejercer el cargo de Auditor no solo ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, sino que también lo hará sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales.

Como se señaló por varios intervinientes y lo reconoció la Vista Fiscal, con la aprobación de este precepto no se incorpora ninguna novedad legislativa, pues el mismo simplemente se limita a sistematizar el marco normativo actualmente vigente, en el que se reconoce el alcance general del control fiscal a cargo del Auditor General de la República, como consecuencia de la regulación preexitente y de los pronunciamientos que frente a ella ha realizado esta Corporación.

Precisamente, como se señaló en el acápite 5.3.1.1 de esta providencia, con anterioridad a la norma que es objeto de control, se expidieron reglas como las incorporadas en el numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000[122] y en el artículo 10 de la Ley 330 de 1996[123], en las que se prevé que el control fiscal a cargo del Auditor General de la República, no solo cobija a la Contraloría General sino, también, a las contralorías territoriales. Estas disposiciones se sometieron a control de constitucionalidad en las Sentencias C-110 de 1998 y C-1339 de 2000.

De la lectura armónica de dichas providencias se infiere que este Tribunal ha establecido la siguiente regla: El inciso 2º del artículo 274 del Texto Superior, en desarrollo de la facultad de configuración normativa, le otorga al Congreso de la República la potestad de fijar la manera de ejercer la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales, razón por la cual no existe prohibición constitucional para que dicha función le sea otorgada al Auditor General de la República, más allá de la imposibilidad de excluir a dicha autoridad del control que frente a la Contraloría General directamente le otorga el Constituyente, en los términos del inciso 1º del citado artículo constitucional.

Con fundamento en lo anterior, en la Sentencia C-110 de 1998, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 330 de 1996, por medio del cual se asignó al Auditor General de la República, la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales. En la parte motiva de la citada providencia, este Tribunal expuso que:

“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. (…)

Sería distinta la situación si, por ejemplo, la ley hubiera determinado que la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, fuera vigilada por un funcionario distinto al Auditor a que se refiere el artículo 274, pues aquí sí el Constituyente le atribuyó directa y exclusivamente dicha facultad, que no puede ser trasladada por ley a otro funcionario u órgano.”

En los mismos términos, esta Corporación se pronunció en la Sentencia C-1339 de 2000, al declarar la exequibilidad del numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000, a través del cual se extendió el control fiscal del Auditor General de la República a las contralorías distritales y municipales, con excepción de algunas disposiciones que tornaban inoperante el ejercicio permanente de dicha atribución constitucional. Expresamente se dijo que:

"Ciertamente el inciso 1 del art. 274 establece que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por el Auditor; pero en el inciso siguiente se establece que "la ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal". Por lo tanto, no es inconstitucional que el legislador asigne al mismo órgano especializado que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de dicha contraloría, la vigilancia de los órganos que realizan idéntica función a nivel departamental, distrital y municipal.

Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales, lo hace con el fin de darle desarrollo al inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta aquélla reprochable, dada la circunstancia de que cumple apropiadamente con la voluntad del Constituyente en el sentido que, por disposición legal, sea la Auditoría General la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre los organismos que ejercen esta función a nivel territorial.

(...) Conforme con lo anterior, a juicio de la Corte, lo que sí carece de respaldado constitucional es que la norma acusada disponga que la vigilancia de los organismos de control fiscal territorial se ejerza a solicitud de terceros, que desde luego pueden estar o no interesados en dicho control, como es el caso de los gobiernos departamental, distrital y municipal o las comisiones permanentes del Congreso o de las asambleas o concejos o los ciudadanos, en razón de que la vigilancia de la gestión fiscal por el Auditor, sea que se ejerza ante la Contraloría General de la República o frente a los organismos de control fiscal territorial, no puede ser facultativa, es decir, no puede ser una función rogada o que dependa de la voluntad de terceros, sino indispensable y obligatoria por el notorio interés público que ella envuelve. No resulta tampoco razonable, por los argumentos antes expuestos, que se exima de control a la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá.

Por las razones expuestas, se declarará exequible el numeral 12 del art. 17 del decreto 2000 salvo las expresiones: "en forma excepcional" y "previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

5.4.1.3. De lo anterior se infiere que no existe vicio alguno en el hecho de que el legislador en el proyecto de ley sometido a revisión, se haya limitado a contextualizar esa realidad y a reiterar el alcance del control a cargo del Auditor General de la República, pues se trata de una materia que el Constituyente defirió al ámbito de configuración normativa del legislador

(CP art. 274.2), cuya razonabilidad subyace en la importancia de preservar un esquema armónico, unificado y sistemático de vigilancia fiscal, como se expuso por esta Corporación en la citada Sentencia C-1139 de 2000, en los términos que a continuación se exponen:

"[Si] se escruta el espíritu del mencionado artículo 274, (…) se infiere que el Constituyente se propuso establecer una especie de control fiscal de segundo nivel, que se ejerce, no sólo sobre las entidades nacionales o territoriales que manejan fondos o recursos públicos, cuya responsabilidad es de las contralorías, sino sobre el manejo de bienes y recursos por estas entidades, pues como lo advirtió la Corte en la sentencia C-499/98, ellas también requieren de aportes y de bienes del Estado para su funcionamiento y, como cualquier otro organismo público, deben obrar con diligencia, responsabilidad y probidad en dicho manejo."

Por las razones expuestas no encuentra esta Corporación motivo alguno que conduzca a la declaratoria de inexequibilidad de la sistematización del control fiscal a cargo del Auditor General de la República, que, como se explicó al momento de efectuar la revisión de forma de esta iniciativa, no solo pretende precisar el alcance de la función electoral que le corresponde materializar al Consejo de Estado, sino, también, evitar eventuales riesgos de derogación del sistema de vigilancia fiscal actualmente vigente, en caso de no armonizar el texto original del numeral 9º del artículo 35 de la Ley 270 de 1996, con las reformas introducidas en el numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000 y en el artículo 10 de la Ley 330 de 1996.

En cuanto a la solicitud del Contralor Distrital de Bogotá, en el sentido de especificar si dicha autoridad está o no sujeta al control fiscal de la Auditoría General de la República, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 105 del Decreto 1421 de 1993[124], esta Corporación debe señalar que la misma resulta improcedente, en el entendido que el control de constitucionalidad supone un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la Constitución, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones que desconozcan o sean contrarias a sus mandatos, sin que en el desarrollo de esta función pueda el tribunal constitucional actuar como órgano consultivo, con el propósito de identificar la vigencia o no de las normas que de una u otra manera guardan relación con aquellas frente a las cuales el legislador introdujo cambios y se someten a revisión constitucional. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-1269 de 2000, esta Corporación dispuso que:

"Finalmente, y a propósito de las solicitudes que el accionante plantea para que la Corporación aclare "cuál es verdadero sentido y alcance de los Decretos 573 y 574 de 1995", que no fueron objeto de esta demanda, y para que "haga precisión sobre cuál es la misión verdadera de los comités, sobre las actas que se levantan y la notificación al evaluado (sic) cuándo debe realizarse"; y, además para que " obligue a la justicia administrativa a respetar y aplicar los fallos de tan alta Corporación", la Corte Constitucional reitera que carece de competencia para resolver sobre estas peticiones, pues la Corporación la tiene fijada en los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la Constitución Política, en el cual no aparece ninguna función mediante la cual a esta Corte le competa aclarar el verdadero sentido y alcance de normas legales por fuera de los procesos sobre los cuales le corresponde resolver, ni muchos menos impartir órdenes a la justicia administrativa en relación con la observancia de sus fallos."

En idéntico sentido, en la Sentencia C-357 de 1999, este Tribunal aclaró que:

“La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales.

El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga (…)

En conclusión, conforme a las razones expuestas, se declarará la exequibilidad del aparte de la disposición sometida a revisión, en la que simplemente se alude al alcance del control fiscal a cargo del Auditor General de la República, por lo que se procederá al examen de la posibilidad de reelección, por una sola vez, con la finalidad de concluir el examen integral que ordena el artículo 153 del Texto Superior.

5.4.2. De la posibilidad de reelección del Auditor General de la República

Lo dispuesto en el proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), “por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996”, que establece la posibilidad de que el Auditor General de la República sea reelegido, por una sola vez, siempre que esté incluido dentro de la terna de que trata el artículo 274 de la Constitución Política, a juicio de la Corte, contradice los postulados constitucionales contenidos en los artículos 1°, 2°, 13, 40, 113, 121, 136 numeral 2°, 209 267, 272 y 274, por las siguientes razones:

El artículo 113 de la Constitución Política consagró el principio de la separación de poderes. Al respecto señaló que son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial y de manera independiente previó unos órganos autónomos para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Dicho principio tiene como propósito “no solo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana[125].”[126]

Como órganos autónomos e independientes, se encuentran los denominados de control, a saber, el Ministerio Público encargado de la promoción y guarda de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (Art 118 CP.), y la Contraloría General de la República, encargada de la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración (Art. 119 CP.).

El ejercicio del control fiscal, “además de la protección del patrimonio público y la exactitud de las operaciones y de su legalidad, se deberá ocupar del ‘control de resultados’, que comprende las funciones destinadas a asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada, para garantizar los fines del Estado, previstos en el artículo 2o. de la norma constitucional.”[127]

La Constitución Política dentro del Título X, Capítulo 1, desarrolla todo lo referente al control fiscal, así como al órgano encargado de su ejercicio. Al respecto, el artículo 267 establece:

"El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el Congreso puede admitir las renuncias que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la Ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos." (Subrayado fuera de texto)

Dentro del mismo capítulo y haciendo parte del ejercicio del control fiscal, el constituyente creó la figura del Auditor General de la República, con el fin de ejercer el mismo control fiscal pero dirigido específicamente a la Contraloría General de la República. Al respecto el

artículo 274 dispuso:

“La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.”

Así, “para la Corte, la función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por (sic) un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos, sean ellos administrados por organismos públicos o privados. En efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público y ninguna entidad, incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedaran sin control fiscal de gestión. Entonces, ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse (sic) el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad;”[128].

El proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión, pretende modificar el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996, el cual establece las atribuciones de la Sala Plena del Consejo de Estado, dentro de las que se encuentra la de “9. elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso pueda reelegirlo”. El mencionado proyecto de ley persigue modificar dicho numeral en el sentido de autorizar la reelección inmediata del Auditor, por una sola vez.

La modificación que pretende introducir el legislador contradice los principios de igualdad, alternancia en el poder e interfiere en el control democrático al que están sometidos quienes ejercen la vigilancia de la gestión fiscal, lo anterior, por cuanto el Auditor es una autoridad que se encuentra dentro del vértice del control fiscal y por tanto, en un contexto como el establecido en la Constitución de 1991, la reelección de éste no procede, teniendo en cuenta que el Texto Superior tiende a evitar que quienes encabezan los máximos órganos de su estructura adelanten ejercicios encaminados a perseguir su propia reelección, así como asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, como forma de respetar el derecho a la igualdad en la participación política.

En efecto, la Carta Política prohibió expresamente la reelección inmediata para el Contralor General de la República (Art. 267) así como para los contralores departamentales, distritales y municipales (Art.272), mas, en tratándose del Auditor General (Art. 274), no se dijo nada respecto de la reelección inmediata. Sin embargo, esta Corporación, en la Sentencia C-267 de 1995, dispuso que:

“La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o jurídica

asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla general en una democracia participativa como es la Colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido (CP art. 40)."

En los mismos términos, en la Sentencia C-1044 de 2000, esta Corporación manifestó que:

No obstante el constituyente no prohibió la reelección inmediata del Auditor, tal como lo hizo con el Contralor General (art. 267 y 272), el artículo 274 de la Constitución Política tampoco la permitió, por lo que es labor del juez constitucional hacer una interpretación integral de las normas que rigen la materia, para concluir si con la modificación que pretende hacer el legislador, y que es objeto de revisión en esta oportunidad, se cambia el modelo del control fiscal establecido por la Carta.

Tal como se mencionó precedentemente, los artículos 267 y 272 establecen con carácter perentorio que tanto el Contralor General de la República como los contralores departamentales, municipales y distritales no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato. Este límite impuesto a la posibilidad de reelección inmediata, en concepto de la Sala Plena, es aplicable al Auditor General, por diversos motivos, que a continuación se explican:

Un primer aspecto guarda relación con la naturaleza del cargo, pues el Auditor General está concebido por el constituyente como una autoridad ubicada en el vértice del control fiscal, en la medida en que ejerce justamente una función predicable de los demás contralores, a saber: la vigilancia de la gestión fiscal del Contralor General de la República. Asimismo debe tenerse en cuenta que parte de la regulación del Auditor contenida en el artículo 274 se encuentra, a su vez, dentro del Título X "De los organismos de control", Capítulo 1 "De la Contraloría General de la República", normas que establecen las funciones y los límites de los contralores y al ser el Auditor General una especie de contralor, pues, como ya se advirtió, indudablemente ejerce ese tipo de funciones, debe, en consecuencia, quedar sujeto a las mismas restricciones de sus pares.

En segundo lugar, resulta pertinente traer a colación los antecedentes existentes sobre la figura del Auditor General, debido a que, según los debates que se surtieron en torno a la figura del Auditor en la Asamblea Nacional Constituyente, se buscó establecer una "Contraloría de la Contraloría" (Sesión 20 de junio de 1991)[129] o el de crear un "Contralor del Contralor" (Sesión 20 de junio de 1991)[130], por lo que fuerza concluir que el constituyente quiso darle a esta figura tratamiento similar al del Contralor, cual es, ejercer la vigilancia fiscal, motivo por el cual no hay razón para que no se le apliquen las restricciones establecidas a los contralores (CP. Art 267 y 272). Lo anterior, coincide con lo que sostuvo la Corte en la sentencia C-037 de 1996, al revisar el proyecto de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), en la cual se estableció, expresamente, en el numeral 9 del artículo 35, como función de la Sala Plena del Consejo Estado, elegir al auditor sin que en ningún caso pueda reelegirlo, precepto que dentro del fallo pronunciado por esta Corporación fue objeto de análisis integral del cual se concluyó que "El numeral 9º se limita a reiterar la función prevista en el artículo 274 de la Carta". Lo

anterior lleva a concluir que en aquella oportunidad se determinó que el artículo 274 de la Constitución Política prohíbe la reelección del Auditor de manera tácita, atendiendo a la naturaleza del cargo y las funciones que éste desempeña.

Un tercer punto que ha de tenerse en consideración, a objeto de no avalar dicha reelección inmediata tiene que ver con el cabal desempeño de la función administrativa, la cual está al servicio del interés general y, como se sabe, se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. De manera que al ser el Auditor General una institución definitoria dentro del modelo del control fiscal establecido en la Constitución de 1991, su reelección inmediata, así solo sea por una sola vez, pondría en riesgo el desempeño eficaz y transparente de su actividad si cabe la posibilidad de reconducir el poder que detenta en aras de crear las condiciones que propicien su permanencia en el cargo en el periodo siguiente.

La posibilidad de reelegir de manera inmediata a la figura del Auditor General, iría en contra del derecho de los demás a la igualdad en el sentido de tener la oportunidad de acceder a dicho cargo público en las mismas condiciones, pues quien ostenta la calidad de Auditor cuenta con un poder mayor que quien es apenas un aspirante y pretende competir con aquel, sentido que el constituyente, en tratándose de la vigilancia de la gestión fiscal, la cual tiene como fin la protección del patrimonio público, no pretende otorgarle, pues debido a la naturaleza de su cargo debe limitarse para garantizar un adecuado ejercicio del poder.

En síntesis, a juicio de la Sala Plena, permitir la reelección inmediata del Auditor General, iría contra los principios de la Constitución y variaría el modelo del control fiscal establecido por el constituyente de 1991. Así, a pesar de que el artículo 274 no mencione expresamente la prohibición de la reelección inmediata del Auditor, luego de realizar un análisis integral de la Carta Política, se concluye que existen razones suficientes que permiten inferir que esta no es posible de manera inmediata, tal como lo pretende modificar el legislador, por lo que se declarará la exequibilidad de la norma que claramente establece dicha posibilidad, por una sola vez, pero bajo el entendido de que dicho funcionario no podrá ser reelegido para el periodo siguiente. De este modo se reconoce que solo los apartes de la norma que conservan vigencia son expresiones que respetan la libertad configurativa del legislador.

5.4.3. De la exequibilidad del artículo 2º del proyecto de ley sometido a revisión

La norma aprobada por el Congreso de la República dispone que: “Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación.” Al respecto, basta con señalar que se trata de un precepto normativo que en nada vulnera la Carta Política, pues, por el contrario, responde a las facultades propias del legislador para establecer el momento en el que entra a regir una reforma introducida a una ley en particular, en los términos previstos en el artículo 150, numeral 1º, de la Constitución, conforme al cual: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1º. Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

5.5. Síntesis de la decisión

Una vez agotado el examen del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), “por medio de la cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996”, tanto en su aspecto formal como material, la Corte concluye que, por una parte, se cumplieron a cabalidad los requisitos de procedimiento exigidos por la Constitución y el reglamento del Congreso; y, por la otra, porque se aviene a la Carta el hecho de que el legislador haya sistematizado y contextualizado el marco de competencia del control fiscal a cargo del Auditor General de la República, siguiendo lo expuesto en la normativa preexistente (numeral 12 del artículo 17 del Decreto Ley 272 de 2000 y artículo 10 de la Ley 330 de 1996) y en la jurisprudencia constitucional sobre la materia (Sentencias C-110 de 1998 y C-1339 de 2000), pues se trata de un asunto que el Constituyente defirió al ámbito de configuración normativa del legislador, cuya razonabilidad subyace en la importancia de preservar un esquema armónico, unificado y sistemático de vigilancia fiscal.

No obstante lo anterior, en lo que se refiere a la reelección inmediata del Auditor General de la República, la Corte considera que esta no es procedente, toda vez que va en contra de lo establecido por el constituyente de 1991, teniendo en cuenta que: (i) las funciones atribuidas al auditor son las predicables de los contralores, razón por la que debe aplicársele los mismos límites establecidos por la Constitución Política; (ii) lo que quiso desde un principio el constituyente fue establecer una instancia que fungiese como “contralor del contralor”, con el objetivo de ejercer la vigilancia fiscal del máximo órgano de este tipo de control, a saber: la Contraloría General de la República, por lo que, en consecuencia, deben aplicársele al Auditor, las mismas restricciones establecidos en los artículo 267 y 272 de la Constitución Política, en lo referente a la posibilidad de reelección de los contralores (iii) la Sala Plena de esta corporación, mediante la sentencia C-037 de 1996, tal y como correspondía, al efectuar un control integral de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, frente al artículo 35, numeral 9°, encontró que dicho precepto se ajustaba a la Carta, entendiendo que, así el artículo 274 CP, no establezca expresamente la prohibición sobre la reelección del Auditor, esta se infería a partir de un examen concatenado de las normas del Título X, Capítulo 1 del Texto Superior.

Adicionalmente, estima la Corte que acceder a la posibilidad de reelección inmediata del Auditor General, teniendo en cuenta que se trata de una figura ubicada en el vértice del modelo del control fiscal, (iv) pondría en riesgo el efectivo ejercicio de la vigilancia fiscal, pues, precisamente, lo que pretende evitar el Texto Superior es que quienes encabezan los máximos órganos de la estructura estatal adelanten ejercicios encaminados a perseguir su propia reelección, (v) desvirtuando, a su vez, el derecho a la participación en condiciones de igualdad de los demás aspirantes, pues quien ocupa el cargo y busca su reelección, se encuentra en una posición privilegiada frente a ellos.

Finalmente, esta Sala consideró que (vi) el legislador se excedió en sus competencias, al modificar la forma de elección del Auditor General introduciendo una reelección inmediata incompatible con el modelo de control fiscal previsto en la Carta, desconociendo así el principio de separación de poderes.

Luego de descartar la posibilidad de que el legislador pudiera consagrar la reelección inmediata del Auditor General, la Corte optó por declarar la exequibilidad de la norma que

claramente establece dicha posibilidad por una sola vez, pero bajo el entendido de que dicho funcionario no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

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

Primero: Declarar EXEQUIBLE, por su aspecto formal, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011) "por medio del cual se modifica el numeral 9º del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

Segundo: Declarar EXEQUIBLE, por el contenido material, el artículo 1º del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011) "por medio del cual se modifica el numeral 9º del artículo 35 de la Ley 270 de 1996" en el entendido de que el Auditor General de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE, por el contenido material, el artículo 2º del Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011) "por medio del cual se modifica el numeral 9º del artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-406/13

SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS-Contexto histórico (Aclaración de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA, QUE MODIFICA EL NUMERAL 9 DEL ARTICULO 35 DE LA LEY 270 DE 1996, REFERIDO A LA REELECCION DEL AUDITOR GENERAL-Asunto que en esta oportunidad ocupa a la Corte, está íntimamente ligado a la historia y a la teoría del sistema de “pesos y contrapesos” o, dicho de otra forma, al sistema de equilibrio y control del poder público en una república democrática (Aclaración de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA, QUE MODIFICA EL NUMERAL 9 DEL ARTICULO 35 DE LA LEY 270 DE 1996, REFERIDO A LA REELECCION DEL AUDITOR GENERAL-Modificación que ha pretendido introducir el legislador estatutario contradice los principios de equilibrio de poderes, igualdad, alternancia en el poder e interfiere en el control democrático al que están sometidos quienes ejercen la vigilancia de la gestión fiscal (Aclaración de voto)

REELECCION DEL AUDITOR GENERAL-Mecanismo adecuado es la reforma constitucional

(Aclaración de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA, QUE MODIFICA EL NUMERAL 9 DEL ARTICULO 35 DE LA LEY 270 DE 1996, REFERIDO A LA REELECCION DEL AUDITOR GENERAL-Permitir reelección inmediata del Auditor General, iría contra el principio de separación de poderes establecido en la Constitución y variaría el modelo de control fiscal establecido por el constituyente de 1991 (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente PE-037

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria Núm. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley Núm. 109 de 2011), "por medio de la cual se modifica el numeral 9odel artículo 35 de la Ley 270 de 1996".

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el respeto que merecen las providencias de esta Corporación, me permito manifestar mi aclaración de voto en relación con lo decidido por la Sala Plena en el asunto de la referencia. Si bien estoy de acuerdo con la declaratoria de exequibilidad por los cargos analizados en la presente sentencia, creo necesario hacer algunas precisiones sobre el control al ejercicio del poder público y su sistema de equilibrios, también conocido como de "pesos y contrapesos", que han surgido durante el estudio del proyecto de Ley Estatutaria Núm. 189 de 2011 Senado – 104 de 2011 Cámara, mediante el cual se pretende modificar el período del Auditor General de la República, autorizando su reelección inmediata, por una sola vez.

1. Desde los orígenes del constitucionalismo moderno el principal objetivo de las grandes discusiones, conflictos y revoluciones há tenido como punto central o punto común el control al ejercicio del poder público y la construcción de un sistema que garantice el equilibrio institucional. No en vano, en Inglaterra a través de los siglos se desarrollaron importantes instrumentos destinados a asegurar no solo el respeto de los derechos de los ciudadanos, sino también el derecho de los mismos a ser representados y a tener un Parlamento como fórmula de control a las prerrogativas reales. De ello dan cuenta, por ejemplo, la Carta Magna (o Ley Fundamental del Reino) suscrita en 1215, la Petición de derechos de 1628 y por último, el Bill of Rights de 1688, textos legales que no fueron otra cosa que pactos para conservar el equilibrio de las partes y la estabilidad de la Nación; y que darían lugar, posteriormente, a la figura del Rule of law o del gobierno regido por el Derecho, no por concesión de ningún actor sino emanado directamente de una Ley Fundamental o Constitución.

Un siglo más tarde de los hechos que dieron lugar a la suscripción del Bill of Rights en Inglaterra, los constituyentes americanos reunidos en Filadelfia en 1787 se enfrentaron a un problema similar al que ocupara en su momento a los británicos -que eran ahora sus enemigos- y decidieron resolver el problema del control al ejercicio del poder de una forma radicalmente diferente, inventando un estricto sistema de "check and balances" o "pesos y contrapesos" que llamaron Federalismo. Para difundir las bondades de este sistema y como

parte del proceso de refrendación estatal de la nueva constitución americana, algunos de los delegados ante el Congreso de Filadelfia como James Madison y Alexander Hamilton escribieron “El Federalista”, que era algo así como un periódico donde se presentarían todas las nuevas ideas de equilibrio y control al poder público. Allí se debatió la necesidad de la figura presidencial, del gobierno Federal, de la división del poder público en tres ramas -ejecutiva, legislativa y judicial-, así como la naturaleza de las principales instituciones estatales y nacionales, las magistraturas y el período de duración de los funcionarios -elegidos o designados- para evitar cualquier forma de tiranía, concentración ilegítima del poder o corrupción en los cargos públicos. De esta forma, quedó establecida en la Constitución de los Estados Unidos una intrincada fórmula de períodos para los cargos públicos que garantizarían el equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, que desde entonces, un poco más de doscientos veinte años, se observa inalterada como límite y balance al ejercicio del poder.

Mientras esto ocurría en los recién creados Estados Unidos, en Francia, a partir de 1789, en gran medida como consecuencia de las ideas de la Ilustración, se llevaba a cabo una de las insurrecciones sociales más importantes de la historia de la ideas políticas: la revolución Francesa. Movimiento que no sería en ninguna manera ajeno a los grandes debates constitucionales que ya se habían dado en Inglaterra y en EE.UU., y que allí se centrarían también en lograr un equilibrio en el ejercicio del poder con fundamento en las entusiastas nociones de libertad, igualdad y fraternidad. A esta idea y a crear una nueva Nación, así como un nuevo sistema de democracia basado en la soberanía y en la representación popular, dedicarían sus primeras constituciones desde 1791 a 1795. En todas ellas fue elemento central el gobierno de las leyes, la separación de poderes y un sistema de equilibrio y control más o menos individualizado.

2. Más recientemente, en nuestro siglo XIX revolucionario, la mayoría de las constituciones que se redactaron después de la declaración de independencia de 1810 han insistido, entre aciertos y fallos, en un modelo de equilibrio y control al ejercicio del poder fuertemente centralista (1821-1843 y 1886) con excepción del período federal entre 1853 y 1885. En los textos constitucionales federales por ejemplo, se establecieron fuertes límites a la reforma de la Carta y al período presidencial, que en algunos casos llegó, incluso, a contarse por 2 años sin posibilidad de reelección. A partir de la Constitución de 1886 -que era marcadamente centralista y que representó un gran cambio institucional para la Nación-, los límites de reforma se mantuvieron y se restableció el clásico período presidencial de 4 años, nuevamente sin reelección. La constante de nuestro constitucionalismo ha sido la de prohibir la reelección no solo presidencial sino la de los altos funcionarios públicos para prevenir la concentración del poder, que es la más antigua de las conquistas liberales.

La Carta Política de 1991 ha recogido en gran medida las principales ideas e instituciones liberales de Occidente, desarrollando ampliamente la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales no solo declarativa sino judicialmente, sin dejar de lado, por supuesto, la antigua tradición de ser garantía y límite al ejercicio del poder, y es por ello que ha establecido claramente los períodos de las principales magistraturas del Estado y los mecanismos legales específicos para su modificación -que debe realizarse vía reforma constitucional-, más aún tratándose de una figura como la reelección.

3. El asunto que en esta oportunidad ocupa a la Corte, está íntimamente ligado a la historia y a la teoría del sistema de “pesos y contrapesos” o, dicho de otra forma, al sistema de equilibrio y control del ejercicio del poder público en una República democrática. El constituyente de 1991 creó la figura de la Auditoría General de la República bajo la idea de establecer una instancia que fungiese como “contralor del contralor”, con el objetivo de ejercer la vigilancia fiscal del máximo órgano de este tipo de control, que es, de acuerdo a nuestra Carta Política, la Contraloría General de la República. De hecho, si se observa con mayor detenimiento, en los debates que se surtieron en torno a la figura del Auditor en la Asamblea Nacional Constituyente, se buscó establecer una “Contraloría de la Contraloría”[131] o el de crear un “Contralor del Contralor”[132], por lo que puede concluirse que el constituyente quiso darle a esta figura un tratamiento similar a la del Contralor, cual es, ejercer la vigilancia fiscal, motivo por el cual no hay razón para que no se le apliquen las mismas restricciones establecidas a los contralores[133], en particular, la que prohíbe su reelección inmediata.

Lo anterior, coincide con lo que sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, al revisar el proyecto de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), en la cual se estableció, expresamente, en el numeral 9 del artículo 35, como función de la Sala Plena del Consejo Estado, elegir al auditor sin que en ningún caso pueda reelegirlo, precepto que dentro del fallo pronunciado por esta Corporación fue objeto de análisis integral del cual se concluyó que “El numeral 9° se limita a reiterar la función prevista en el artículo 274 de la Carta”. Lo anterior lleva a concluir que en aquella oportunidad se determinó que el artículo 274 de la Constitución Política prohíbe la reelección inmediata del Auditor de manera tácita, atendiendo a la naturaleza del cargo y las funciones que éste desempeña[134].

4. Así las cosas, considero que la modificación que ha pretendido introducir el legislador estatutario contradice los principios de equilibrio de poderes, igualdad, alternancia en el poder e interfiere en el control democrático al que están sometidos quienes ejercen la vigilancia de la gestión fiscal, lo anterior, por cuanto el Auditor es una autoridad que se encuentra dentro del vértice del control fiscal y por tanto, en un contexto como el establecido en la Constitución de 1991, la reelección de éste no tiene cabida, teniendo en cuenta que la Carta -en atención a la larga tradición constitucional occidental que se ha reseñado brevemente en esta reflexión- tiende a evitar que quienes encabezan los máximos órganos de su estructura adelanten ejercicios encaminados a perseguir su propia reelección, así como a asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, como forma de respetar el derecho a la igualdad en la participación política dentro de un sistema republicano de gobierno.

Los períodos constitucionales, como vimos antes, son expresión inequívoca de un sistema de “pesos y contrapesos” en el diseño del Estado constitucional moderno y por esta razón deben preservarse, si lo que se busca es mantener la armonía y la estabilidad institucional como en nuestro caso lo promulga la Carta de 1991. En ese sentido, autorizar la reelección del Auditor General por vía legislativa implica afectar gravemente ese diseño institucional en la medida en que el mecanismo adecuado, y que se ha construido como límite a esta clase de cambios coyunturales, es la reforma constitucional.

En síntesis, permitir la reelección inmediata del Auditor General, iría contra el principio de separación de poderes establecido en la Constitución y variaría el modelo del control fiscal establecido por el constituyente de 1991. Así, a pesar de que el artículo 274 no mencione expresamente la prohibición de la reelección inmediata del Auditor, luego de realizar un análisis de las disposiciones relativas al mismo en la Carta Política, se concluye que existen razones suficientes que permiten inferir que esta no es posible de manera inmediata, tal como lo pretende modificar el legislador estatutario, por lo que considero acertada la decisión de la Sala Plena de declarar la exequibilidad condicionada de la norma que establece dicha posibilidad, por una sola vez, bajo el entendido de que dicho funcionario no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Fecha ut supra

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-406/13

REELECCION DEL AUDITOR GENERAL DE LA NACION-Improcedencia pese a no haber prohibición expresa (Aclaración de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Carácter integral y definitivo (Aclaración de voto)

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y CONTRALORES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES-No pueden ser reelegidos para el período inmediato (Aclaración de voto)/CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-No puede ser reelegido de forma inmediata (Aclaración de voto)/CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y CONTRALORES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES-Prohibición expresa de reelección inmediata (Aclaración de voto)/AUDITOR GENERAL DE LA NACION-Cumple funciones de Contraloría pues tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República (Aclaración de voto)

AUDITOR GENERAL DE LA NACION-Prohibición de reelección inmediata (Aclaración de voto)/PRINCIPIO DE NO REELECCION INMEDIATA-Estrecho enlace con el principio de igualdad, la separación del poder y el principio de participación democrática (Aclaración de voto)

NORMA SOBRE REELECCION DEL AUDITOR GENERAL DE LA NACION-Corte debía determinar qué implicaciones tenía para el legislador el hecho de que en la Constitución existan compromisos reforzados (Aclaración de voto)

Referencia: expediente PE-037

Revisión constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley No. 109 de 2011), “por medio de la cual se

modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996”

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Si bien comparto la decisión adoptada en este caso, lo mismo que sus fundamentos esenciales, considero no obstante que resulta importante aclarar por qué, pese a no haber prohibición expresa de reelección inmediata para el auditor general de la Nación, en el orden constitucional esta es improcedente.

1. El control constitucional de un proyecto de ley estatutaria es integral y definitivo (CP art 241 num 8). Por este motivo, la Corte debía preguntarse no sólo si la norma revisada –mediante la cual se admitía la reelección inmediata del auditor- se ajustaba al artículo 274 Superior (que se refiere expresamente al auditor general), sino si respetaba la totalidad de los compromisos consolidados en la Constitución de 1991. En mi concepto era entonces desacertado sostener que como la Constitución Política, en su artículo 274, no prohíbe de forma expresa la reelección inmediata del auditor, entonces no la prohíbe en absoluto. Una Constitución está conformada por una serie de compromisos expresos, interpretados los cuales de forma integral, a la luz de la historia de su establecimiento y de su finalidad, revelan a su vez algunos pactos también tácitos. En cuanto a la reelección inmediata del auditor, había a mi juicio suficientes elementos en constitucionalismo colombiano para concluir que no está autorizada y, además, que para mayor claridad está en efecto prohibida.

2. Los artículos 267 y 272 de la Carta establecen con carácter perentorio que ni el Contralor General de la República, ni tampoco “los contralores” pueden ser reelegidos para el período inmediato. El artículo 267 de la Constitución dice que el Contralor General de la Nación no puede ser reelegido de forma inmediata. El artículo 272 Superior prevé asimismo, en un inciso independiente de los demás, que “[n]ingún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato”. Como se ve, los cargos de contralor tienen una prohibición expresa de reelección inmediata. Ahora bien, el auditor general es también un contralor, aun cuando su nombre sea distinto, debido a que cumple exactamente las mismas funciones de contraloría pues tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. Asimismo, en la disposición de las normas constitucionales, la referente al auditor se encuentra en el Capítulo 1 del Título X, que trata ‘De la Contraloría General de la República’. Aparte, en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se observa que la concepción original –y aún prevaleciente- del auditor general era la de un contralor del Contralor General, de acuerdo con las discusiones contenidas en los informes de Sesión Plenaria del jueves 20 de junio y el 1º de julio de 1991.[135]

3. La idea más global que tuvo la Constituyente confirma además que esta prohibición de reelección inmediata se debe naturalmente extender, por su propia configuración como principio general del ordenamiento del control fiscal, a la figura del auditor general. En efecto, la Comisión Quinta de la Constituyente, que fue la encargada de debatir el tema del control fiscal, decidió proponer a la Plenaria un proyecto de articulado y además una serie de principios. Entre estos principios estaba el de no reelección inmediata.[136] El espíritu de la configuración constitucional era el de evitar que la vigilancia de la gestión

fiscal se distorsionara a causa del establecimiento de una posibilidad de reelección, pues este último instituto crea para quien ostenta el cargo la tentación de ejercer sus competencias en favor de su propia reelección, y de usar su poder de control fiscal para perpetuarse en el cargo. El principio de no reelección inmediata está entonces además estrechamente enlazado con otros que son estructurales en el marco constitucional. Primero, con el principio de igualdad, toda vez que una figura de poder con control fiscal cuenta con mayores oportunidades que los demás aspirantes, de atraer para sí el apoyo necesario en toda elección. Segundo, se relaciona con la separación del poder y el principio de participación democrática en el control sobre quienes ejercen la vigilancia de la gestión fiscal, en tanto permite concentrar la facultad de control fiscal sobre la Contraloría General en un individuo por más de un periodo.

4. Por lo anterior considero entonces que en este proceso la Corte no podía supeditar su función de control a confrontar la norma sobre reelección del auditor con el artículo 274 de la Constitución, aun cuando este último sea el único que se refiere expresamente a esa autoridad. La Carta contiene además otros principios fundamentales que informan no solo las funciones de quien ocupe ese cargo, sino incluso su misma forma y condiciones de elección. Por lo cual, en este caso la Corte debía determinar qué implicaciones tenía para el legislador el hecho de que en la Constitución existan compromisos reforzados de: (i) evitar que los máximos órganos del control fiscal adelanten ejercicios encaminados a perseguir su propia reelección (CP arts 209, 267 y 272); (ii) asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos como forma de respetar el derecho a la igual participación política (CP arts 2°, 13 y 40); (iii) garantizar la separación del poder y la división de funciones, limitando la potestad del legislador para transformar los órganos del Estado (CP arts 1°, 113, 121 y 136 num 2°); (iv) respetar y promover la participación democrática en el control sobre quienes vigilan la gestión fiscal.

5. Esta aclaración de voto pretende hacer explícitas las razones que llevaron a la Corte a pronunciarse como lo hizo en esta sentencia.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

CON PONENCIA DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, EN LA CUAL SE DECLARÓ EXEQUIBLE EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. 189 DE 2011

Referencia: Expediente PE-037

Problema jurídico planteado en la sentencia: El examen de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria.

Motivo del salvamento: La posibilidad de reelección del Auditor General de la República se ajusta claramente a lo dispuesto por la Constitución Nacional, siendo totalmente acertada la decisión

Salvo el voto en la Sentencia C – 406 de 2013, frente a la decisión mayoritaria, respecto de la exequibilidad condicionada del proyecto de ley estatutaria, ya que la posibilidad de reelección del Auditor General de la República se ajusta claramente a lo dispuesto por la Constitución Nacional, siendo totalmente acertada la decisión que en esta ocasión adoptó el legislador y fue malentendida por la Sala Plena.

1. ANTECEDENTES

Revisión constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria No. 189/11 Senado, 104/11 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley 109/11), por medio de la cual se modifica el numeral 9o del artículo 35 de la Ley 270 de 1996. Agotado el examen del proyecto de ley estatutaria, tanto en su aspecto formal como material, la Corte concluyó que se cumplieron a cabalidad los procedimientos exigidos por la Constitución y el reglamento del Congreso para una iniciativa de esa naturaleza. No obstante lo anterior, consideró que la posibilidad de reelección del Auditor General prevista en el proyecto, no resulta aplicable para el período inmediato. Se decidió, declarar EXEQUIBLE por su aspecto formal, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 189/11 Senado, 104/11 Cámara (acumulado con el Proyecto de Ley 109/11). Declarar EXEQUIBLE por el contenido material, su artículo 1o, en el entendido de que el Auditor General de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato y, declarar EXEQUIBLE, por el contenido material, su artículo 2o.

2. FUNDAMENTOS DEL SALVAMENTO

Antes que nada, hay que recordar que las funciones que lleva a cabo el Auditor General, sin fundamentales para el debido manejo de los recursos público dentro de la Contraloría General de la República y las contraloría» departamentales, distritales y municipales, pues es el órgano estatal encargado de la vigilancia fiscal, entendida esta en un sentido amplio, tal cual lo establece el artículo 5o del Decreto Ley 272 de 2000. Para cumplir a cabalidad con dicha función, el Auditor podrá fijar las políticas que considere pertinentes, al igual que podrá prescribir los métodos, la forma en que los sujetos de control deberán rendir cuentas y establecerá los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación financiera, de gestión y de resultados, todo lo anterior, respetando los principios de equidad, eficacia y economía.

Es así como en un primer momento, es importante establecer que esta Honorable Corporación, en reiteradas oportunidades a determinado que toda prohibición de reelección de un funcionario del Estado que no provenga directamente de la Carta Política contraría su artículo 40 numeral 7o, pues se restringe abiertamente el derecho de acceso al desempeño de cargos públicos, razón por la cual, dicha clase de estipulaciones deben ser particularmente excepcionales y en ningún caso, pueden contrariar el principio superior de razonabilidad. Sumado al hecho de que, actualmente, el Estado colombiano es de corte democrático, siendo una de sus características esenciales que todo ciudadano, sin discriminación alguna, pueda elegir y ser elegido para ocupar un cargo público, estando prohibido para el Estado poner trabas al ejercicio pleno de este derecho, y más cuando no

hay justificación alguna constitucionalmente hablando.

En concordancia con lo anterior, y recordando que a través del bloque de constitucionalidad las normas internacionales se hacen obligatorias dentro del ordenamiento jurídico colombiano, tal cual ocurre con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, es importante mencionar que dentro de dicho cuerpo normativo, es de vital importancia para el caso que se estudia, el artículo 23, dentro del cual se determinan los Derechos Políticos, que deben ser custodiados en cuanto a su cumplimiento y efectiva protección por parte de los estados que suscribieron dicho Pacto Internacional. El literal c) de la citada norma establece que, toda persona tiene el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país[137].

"La Constitución, en determinados casos, señala expresamente los cargos públicos que excluyen toda posibilidad de reelección. El cargo de personero está previsto en la Constitución, pero en ella no se contempla su no reelección. El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el Legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio. La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables. Los motivos que justifican la prohibición constitucional de la reelección, no son predicables del personero dada la diversa naturaleza del cargo y de las funciones que se le asignan. (…)

La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o jurídica asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla general en una democracia participativa como es la Colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido"[138].

Teniendo en cuenta lo anterior, la prohibición legal consagrada en el anterior numeral 9o del artículo 35 de la Ley 270 de 1996, es completamente modificable o reformable por el propio legislador, siempre que garantice en debida forma, que se podrá ejercer plenamente el derecho de acceso al desempeño de cargos públicos, sin limitaciones de ninguna clase que posteriormente puedan llegar a constituir condiciones arbitrarias para el alcance del derecho electoral en su dimensión pasiva, pues como es bien sabido, el objeto final del citado derecho no es otro que determinar las normas estructurales básicas de la democracia, y en ese sentido, la decisión que se adoptó en esta ocasión, desconoció completamente que para el caso del Auditor General de la República no existe prohibición a nivel constitucional, que restringa su reelección como se prevé para otros cargos públicos. Así pues, se pone de manifiesto que el artículo 274 superior solo determina el término de duración para el periodo de ejercicio del Auditor General, siendo este de dos años, pero en

ningún momento impide o regula en modo lo atinente a la reelección para dicho cargo: “La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia… “.

En igual sentido, considero que la potestad de configuración normativa del legislador que se encuentra estipulada en los artículos 122, 123, 150.1 y 150.23 de la Constitución Política, permite que, como esta misma Corte lo ha reiterado a lo largo de su jurisprudencia, en todos los casos en los cuales no haya un mandato expreso y claro sobre la posibilidad de reelección de un funcionario público dentro de la Carta Política, es facultad del legislador definir dicho asunto, pues en los artículos mencionados se encuentra la autorización que el constituyente le otorga al Congreso de la República para establecer los requisitos que permitan o limiten las condiciones de elegibilidad de cualquier ciudadano que desee ejercer algún cargo público.

Asimismo, ha encontrado la Corte dichas expresiones del legislador completamente exequibles, siempre y cuando correspondan a argumentos constitucionales y legales de gran alcance, tal como ocurrió en la sentencia T- 777 de 20 1 0[139], en la cual se decidió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 1122 de 2007, y se estableció que:

“Pues bien, en el presente caso el legislador consideró que los fines de una adecuada y eficiente administración de lo público y del derecho que tienen todos los interesados de acceder a un determinado cargo estatal, se podían alcanzar permitiendo, por una sola vez, la reelección de los gerentes de las ESE, previo concurso público de méritos. Se trata, en consecuencia, de una fórmula que permite garantizar, por una parte, que un buen gestor pueda culminar con determinados proyectos que ha venido ejecutando pero que, al mismo tiempo, se les permita la posibilidad a otras personas de acceder a cargos de dirección en el Estado.

En tal sentido, en gracia de discusión, se podría alegar que el derecho a acceder a cargos públicos, desde la perspectiva de quien no se ha desempeñado como gerente de una ESE, se encuentra garantizado por el concurso de méritos, y que al mismo tiempo, no existirían razones de peso para negarle tal opción a quien sí lo ha ocupado. En otras palabras, que por tratarse de un concurso de méritos y no de un sistema de nominación o de elección por cuerpos colegiados, no existen razones para prohibir la reelección indefinida de los gerentes de las ESE”.

Como se observa entonces, en este caso, la mayoría de la sala desconoció que el legislador, estaba plenamente facultado por el ordenamiento jurídico y la Constitución, para reformar la prohibición de reelección del Auditor General de la República, estipulada en el original artículo 35 numeral 9o de la Ley 270 de 1996, pudiendo permitir su procedencia por una sola vez, en el periodo siguiente al que culmina, claro está, teniendo en cuenta que quien ocupe dicho cargo deberá estar incluido en la terna que formule para el efecto la Corte Suprema de Justicia, teniendo la última palabra el Consejo de Estado, según lo determina el artículo 274 Constitucional.

De igual manera, se puede decir que la reforma adelantada por el Proyecto de Ley

Estatutaria de acuerdo a la reconstrucción de los antecedentes legislativos de la misma, es claramente ajustada al principio de razón suficiente[140], ya que por un lado, empieza teniendo en cuenta los diferentes inconvenientes derivados de la corta duración del periodo de ejercicio de funciones para el Auditor, tal como se puso de presente en las diversas ponencias objeto de discusión dentro del órgano legislativo, pues la necesidad de derogar la prohibición legal contenida anteriormente en la Ley 270 de 1996, responde a que con la posibilidad de reelección del Auditor, en primer lugar, se subsana el desfase que se presenta entre los periodos de cuatro años propios del Contralor General de la República y de los contralores territoriales, y el periodo de dos años del Auditor General de República, lo que trae como consecuencia principal, que la gestión de este último se realice de forma incompleta, desconociendo los fines constitucionales para los cuales la Asamblea Nacional Constituyente instauró la "contraloría de la contraloría", pues dichas funciones terminan siendo ejecutadas hasta por tres contralores tanto nacionales como territoriales distintos, sumado al hecho de que el periodo de dos años, empieza a mitad de año, es decir, a los seis meses de haber iniciado el periodo de todos los sujetos de control de dicho órgano estatal, por lo que, la anualidad fiscal a evaluar se reduce a solo los últimos meses.

Así, por la importancia de las funciones del Auditor es que se entiende la utilidad y si se quiere, la necesariedad de permitir la reelección del mismo, porque a través de dicha posibilidad, se podría dar continuidad a la vigilancia fiscal, tal como lo preceptúa la Constitución Nacional, pues se lograría armonizar los periodos de los sujetos de control y se podría evaluar el año fiscal en su totalidad. Todo lo anterior, teniendo en cuenta las limitaciones de que efectivamente, el mismo ciudadano sea elegido dentro de la terna para ocupar dicho cargo que al respecto elabora la Corte Suprema de Justicia, y sea posteriormente elegido por el Consejo de Estado. Consecuencialmente, el Auditor podrá ejecutar proyectos a largo plazo y de carácter sólido que permitan la optimización del control fiscal.

Por todo lo anterior, considero que ha debido declararse la exequibilidad, del artículo 1o perteneciente al Proyecto de Ley Estatutaria No. 189 de 2011 Senado, 104 de 2011, "por medio del cual se modifica el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 ", por su contenido formal y material, entendiéndose que el Auditor General de la República, sí puede ser reelegido en virtud de que la propia Constitución no ha establecido ninguna prohibición expresa para tal fin, al tiempo que faculta al Congreso de la República para dictar los requisitos a tener en cuenta a la hora de efectuar dicha clase de medidas.

Fecha ut supra,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

[1] La norma original prevista en el actual artículo 35, numeral 9°, de la Ley 270 de 1996 y que es objeto de reforma a través de esta iniciativa legislativa, dispone que: "Artículo 35.- Atribuciones de la Sala Plena. La Sala Plena del Consejo de Estado tendrá las siguientes atribuciones administrativas: (…) 9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso

pueda reelegirlo".

[2] Para tal efecto se citan los períodos del Presidente de la República, del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Fiscal General de la Nación, de los Gobernadores, Alcaldes, Contralores Territoriales y Personeros.

[3] En términos comparativos se dice que: "(…) en primera instancia me permito traer a colación lo que sucede por ejemplo con el período de los Auditores de las Naciones Unidas quienes son elegidos por un término de seis (6) años, con el propósito de auditar las cuentas de los fondos económicos administrados por la Organización de las Naciones Unidas. // De igual manera ocurre en Argentina donde el Auditor General de la Nación es elegido por un período de ocho (8) años, con posibilidad de reelección, así mismo, los períodos de diez (10) años para el Auditor General en Australia, diez (10) años igualmente para el Auditor General del Canadá, ocho (8) años para el Auditor Superior de la Federación en los Estados Unidos Mexicanos, sete (7) años para el Auditor General en Suecia, cinco (5) años para el Auditor General en Lituania, y cuatro (4) años para el Auditor General de Pakistán, entre otros."

[4] Para efectos de ilustración se acompaña por el interviniente un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se afirma que la declaratoria de inexequibilidad de algunos apartes del Decreto Ley 272 de 2000, no se traduce en una derogatoria tácita del artículo 105 del Decreto 1421 de 1993, a pesar de que través de la Sentencia C-1339 de 2000 se amplió la competencia de control fiscal de la Auditoría General frente a las contralorías departamentales, distritales y municipales, ya que "como regla lógica puede señalarse que los efectos finales de la declaratoria de inexequibilidad no pueden exceder los que la norma declarada inexequible disponía. De esta manera, el texto original del artículo 17, numeral 12, no establecía que la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá estuviera exonerada de cualquier control fiscal, sino que el control excepcional allí previsto como función del Auditor General de la República no le era aplicable, en la medida en que para el legislador extraordinario era claro que dicho control fiscal se desarrolla por lo dispuesto en el régimen especial previsto para Bogotá, en su condición de Distrito Capital, en el citado decreto con fuerza de ley 1421 de 1993, atribución que, a juicio de la Sala, no se afectó con la decisión contendida en la Sentencia C-1339 de la Corte Constitución". Concepto 1926 de 2008, Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

[5] Sentencia C-037 de 1996.

[6] La Constitución Política expresamente somete a reserva de ley estatutaria las siguientes materias: "Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción; f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley (…)".

[7] Sentencia C-425 de 1994.

[8] Véanse, entre otras, las Sentencias C-037 de 1996, C-713 de 2008, C-748 de 2011, C-540 de 2012 y C-862 de 2012.

[9] Sobre este punto se ha dicho que: "Al respecto, conviene aclarar que conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, la Constitución ordena que dentro de la legislatura el proyecto haga tránsito en el Congreso, esto es, que sea modificado y aprobado por las Cámaras en ese lapso, pero la revisión constitucional por la Corte y la sanción presidencial pueden ocurrir por fuera de la legislatura. Y es que como se explicó en la Sentencia C-011 de 1994, si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte, o las objeciones y sanción presidenciales, sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias, o éstas tendrían que ser tramitadas en el Congreso con excesiva celeridad, sin una adecuada discusión democrática, e incluso con improvisación. (…)". Sentencia C-748 de 2011. En el mismo sentido se pueden consultas las Sentencias C-011 de 1994, C-179 de 1994, C-180 de 1994, C-037 de 1996 y C-371 de 2000.

[10] Véanse, entre otras, las Sentencias C-011 de 1994, C-292 de 2003, C-523 de 2005, C-1153 de 2005, C-802 de 2006, C-713 de 2008, C-546 de 2011, C-490 de 2011y C-748 de 2011.

[11] Dispone la norma en cita: "Funcione del Auditor General de la República: Son las siguientes: (…) 12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá." Los apartes subrayados fueron declarados inexequibles mediante la Sentencia C-1339 de 2000.

[13] Gaceta del Congreso No. 143 de abril 12 de 2012.

[14] Gaceta del Congreso No. 927 de diciembre 2 de 2011.

[15] Sobre la materia también se puede consultar las Sentencias C-162 de 2003 y C-319 de 2006.

[16] Véanse, entre otras, las Sentencias C-251 de 1998, C-229 de 2003 y C-643 de 2011.

[17] Sentencia C-251 de 1998.

[18] Esta misma posición ha sido reiterada, entre otras, en las Sentencias C-114 de 1999, C-662 de 2000, C-646 de 2001, C-229 de 2003 y C-713 de 2008.

[19] Sobre la materia se pueden consultas las Sentencias C-670 de 2001 C-295 de 2002 y C-162 de 2003.

[20] Así, en la Sentencia C-037 de 1996, la Corte declaró inexequibles varias que establecían competencias y regulaban procedimientos, particularmente en materia penal, por cuanto eran materias no sujetas a la reserva estatutaria. Al respecto sostuvo: “el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad esta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2o del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. (…) De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2o del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta.” En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-368 de 2000.

[21] Se trata de una citada tomada de la Sentencia C-307 de 2004.

[22] Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 169 de 2011 Senado, 014 de 2011 Cámara “Por medio de la cual se expide el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones”.

[23] En este sentido sentencias C-1338 de 2000; C-292 de 2003; C-307 de 2004; C-1005 de 2008; y C-490 de 2011, entre otras.

[24] Sobre la materia se pueden consultar las Sentencias C-055 de 1995, C-037 de 1997 y C-713 de 2008.

[25] Dispone la norma en cita: “la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia (…)”.

[26] Expresamente en la citada providencia se dijo que: “El numeral 9º se limita a reiterar la función prevista en el artículo 274 de la Carta”. (Subrayado por fuera del texto original).

[27] Véase nota a pie No. 20.

[28] Al respecto, en el debate que se surtió en la plenaria de la Cámara de Representantes se afirmó que: “Dicho todo lo anterior señor Presidente, como quiera que está en la Ley Estatutaria, en la Ley 270 del 1996, revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037 del 95 en el artículo 35, una prohibición, lo único que estamos haciendo, (…) no es modificando la Constitución en este proyecto de Ley Estatutaria, sino suprimiéndole una pequeña expresión al artículo 35 que prohíbe la reelección.” Gaceta del Congreso No. 72 de marzo 16 de 2012. En el mismo sentido, en la Comisión Primera del Senado de la República se manifestó que: “Sí muy corte Presidente, simplemente a mí también me parece que el proyecto es interesante, si la Ley Estatutaria prohibió la reelección del Auditor pues simplemente con otra Ley Estatutaria se permite que pueda ser reelegido lo cual es importante por las razones que explicaba el Senador Enríquez Maya”. Gaceta del Congreso No. 253 de mayo 18 de 2012.

[29] Sentencias C-1339 de 2000 y C-1176 de 2004.

[30] Folio 182 del cuaderno principal.

[31] Folios 148 y 149 del cuaderno principal.

[32] Folio 198 del cuaderno principal.

[33] Folios 157 y subsiguientes del cuaderno principal.

[34] Folios 180 y 189 del cuaderno principal. Al respecto, el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, dispone que: "Comisión Primera. Compuesta de diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de reforma constitucional; leyes estatutarias; (…)". (Subrayado y sombreado por fuera del texto original).

[35] Folio 107 del cuaderno principal.

[36] La norma en cita establece que: "Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite el Presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. // Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate".

[37] Folios 124 a 126 del cuaderno principal.

[38] Disponen las normas en cita: "Artículo 142. Cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley (…)". "Artículo 160. (…) Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente". "Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. // Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso".

[40] Sobre la materia se pueden consultar: Auto 038 de 2004, Sentencia C-533 de 2004 y Sentencia C-644 de 2004.

[41] Sentencia C-644 de 2004.

[42] Subrayado por fuera del texto original.

[43] Sobre la materia se puede consultar el artículo 83, inciso 2°, de la Ley 5ª de 1992.

[44] En idéntico sentido se puede examinar la Sentencia C-780 de 2004.

[45] Véanse, entre otras, las Sentencias C-400 de 2005, C-930 de 2005 y C-649 de 2006.

[46] Sobre la materia se pueden consultar las Sentencias C-576 de 2006, C-864 de 2006 y C-141 de 2010.

[47] Folios 70 a 102 del cuaderno No. 2.

[48] Folios 23 y 24 del cuaderno No. 2.

[49] Folio 29 del cuaderno No. 2. (Subrayado por fuera del texto original).

[50] Folios 27 y subsiguientes del cuaderno No. 2.

[51] Folio 3 del cuaderno No. 2.

[52] Folios 103 y subsiguientes del cuaderno No. 2.

[53] Folios 41 y subsiguientes del cuaderno principal.

[54] Folios 37 y subsiguientes del cuaderno principal.

[55] Folio 36 del cuaderno principal.

[56] Ley 3ª de 1992, art. 2.

[57] Folios 6 y subsiguientes del cuaderno No. 4.

[58] Sobre la importancia de la Gaceta del Congreso en términos de publicidad, el artículo 2° de la Ley 1431 de 2011 señala que: "(…) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (…)".

[59] Folio 88 del cuaderno No. 4.

[60] Folios 59 y subsiguientes del cuaderno No. 4.

[61] Folios 3 y 4 del cuaderno No. 4.

[62] Folio 23 del cuaderno principal.

[63] Folios 20 subsiguientes del cuaderno principal.

[64] Folios 231 y subsiguientes del cuaderno principal.

[65] Folio 223 del cuaderno principal. Aun cuando en el recinto del Senado de la República estuvieron presentes 88 Congresistas, en la Gaceta del Congreso No. 399 de 2012 se señala que: "La secretaria informa el retiro del recinto, de los Honorables Senadores Jaime Enrique Durán Barrera y Juan Carlos Vélez Uribe", quienes previamente habían manifestado un impedimento para participar en la votación de esta iniciativa.

[66] Sobre la materia, la norma en cita dispone que: “Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3o de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5o del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: (…) 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias.”

[67] Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 092 de 2011 Cámara, 167 de 2011 Senado, “por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

[68] Situación prevista en el numeral 16 del actual texto del artículo 129 del Reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5ª de 1992, modificada en este punto por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011. Esta excepción no opera en los casos en que uno de los miembros de la respectiva comisión o plenaria solicite la votación nominal y pública.

[69] Folio 25 del cuaderno principal.

[70] La norma en cita dispone que: “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría (…)”.

[71] Véanse, entre otras, las Sentencias C-551 de 2003, C-713 de 2008 y C-540 de 2012.

[72] CP art. 160, inciso 2º.

[73] Sentencia C-706 de 2005.

[74] Sentencia C-713 de 2008.

[75] Sentencia C-332 de 2005.

[76] El artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 establece que: “Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. // Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes. // Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta de la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”.

[77] El artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 dispone: “Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de

los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. // En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones."

[78] Dispone el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992: "Las Comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final."

[79] Artículo 189 de la Ley 5ª de 1992.

[80] Artículo 186 de la Ley 5 de 1992.

[81] Sentencia C-198 de 2002.

[83] Folio 53 del cuaderno principal.

[84] Cámara de Representantes, p. 3.

[85] Senado de la República, p. 31.

[86] Folio 52 del cuaderno principal.

[87] Sentencia C-240 de 2012.

[88] A manera de ejemplo, en la Gaceta del Congreso No. 343 de 2012 se dice que: "Informe de conciliación: De acuerdo con el mandato del artículo 161 de la Constitución Nacional y artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de Conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes y decidió acoger el título y texto aprobado por la Plenaria del Honorable Senado de la República."

[89] Sentencia C-1152 de 2003.

[90] Así, por ejemplo, este Tribunal se pronunció en la Sentencia C-765 de 2012, al descartar la existencia de un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de la ley estatutaria sobre los derechos de las personas con discapacidad, referente a que en un mismo día se aprobó la iniciativa en cuarto debate, se reunió la comisión de conciliación para superar las divergencias existentes en los textos aprobados, se elaboró y publicó el informe de conciliación y se acreditó la satisfacción del requisito del anuncio previo.

[91] Folio 225 del cuaderno principal.

[92] Folios 2 a 63 del cuaderno No. 1.

[93] Folio 60 del cuaderno No. 1.

[94] Folios 14 y 15 del cuaderno No. 3.

[95] Véanse, entre otras, las Sentencias C-551 de 2003, C-713 de 2008 y C-540 de 2012.

[96] CP art. 160, inciso 2º.

[97] Sentencia C-713 de 2008.

[98] Sentencia C-540 de 2012, referente a la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 263/11 Senado y 195/11 Cámara, "Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones".

[99] sobre este tema, entre otras, se pueden consultas las Sentencias: C-702 de 1999, C-922 de 2000, C-801 de 2003, C-1113 de 2003, C-305 de 2004, C-669 de 2004, C-706 de 2005, C-453 de 2006, C-427 de 2008, C-713 de 2008 y C-765 de 2012.

[100] Gacetas del Congreso Nos. 927 de 2011 y 1014 del mismo año.

[101] Sobre este punto se dijo en la Comisión Primera del Senado de la República: "La Presidencia concede el uso de la palabra a la Honorable Senadora Doris Clemencia Vega Quiroz: Gracias Presidente, yo solamente tengo una inquietud, o sea no propongo, con respecto a todos conocemos las funciones, el rol que cumple la Auditoría como órgano de control, la importancia que tiene frente a lo que debe ser el control del erario público, etc. // Solamente de forma, quiero en el artículo noveno, doctor, dice elegir de terna enviada por la Corte Suprema, propongo que quede el nombre completo, Corte Suprema de Justicia como está en la Ley 270, si lo observamos, o sea agregarle la palabra justicia porque queda la Corte, solamente, es de forma, es completando como está la Ley 270 (…)". Gaceta del Congreso No. 253 de mayo 18 de 2012.

[102] En la misma Gaceta previamente expuesta se dijo que: "La Presidencia concede el uso de la palabra al Honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona: Presidente, Senador Eduardo, es que me parece a mí que la intervención del Senador Parmenio da lugar para hacer una pequeña aclaración en el artículo, creo que todos estamos de acuerdo que ese Auditor pueda ser reelegido y por eso votamos la proposición así, pero como la parte final está diciendo el Auditor podrá ser reelegido por una sola vez, yo creo que es bueno aclarar, que siempre y cuando sea incluido en la terna respectiva".

[103] Folio 182 del cuaderno principal.

[104] Folios 14 y 15 del cuaderno No. 3.

[105] Sobre la materia, el artículo 138 de la Constitución establece que: "El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio".

[106] Véanse, entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-390 de 1996, C-714 de 2008, C-748 de 2011, C-540 de 2012 y C-765 de 2012.

[107] Sentencia C-333 de 2010. En idéntico sentido se ha dicho que: "La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo

tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El Estado Social de Derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República". Sentencia C-025 de 1993.

[108] Sentencia C-025 de 1993. Sobre este mismo punto también se pueden consultar las Sentencias C-786 de 2004, C-832 de 2006, C-714 de 2008, C-1067 de 2008, C-400 de 2010, C-490 de 2011 y C-748 de 2011.

[109] Sentencia C-490 de 2011

[110] Sentencia C-501 de 2001.

[111] Sombrado y subrayado conforme al texto original.

[112] Véase el acápite 5.3.1.1.2 de esta providencia.

[113] Decreto Ley 272 de 2000, artículo 17, numeral 12 y Ley 330 de 1996, artículo 10.

[114] Véase el acápite 5.3.1.1.2 de esta providencia.

[115] Esta disposición establece que: "La vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Departamentales será ejercida por la Auditoría ante la Contraloría General de la República." La misma fue declarada exequible a través de la Sentencia C-110 de 1998.

[116] En lo que se refiere a la materia objeto de control en esta oportunidad, la Corte se pronunció sobre el numeral 12 del artículo 17 del citado Decreto, conforme al cual: "Artículo 17. Funciones del Auditor General de la República. Son las siguientes: (…) 12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá." (Los apartes subrayados fueron declarados inexequibles). Para esta Corporación "no es inconstitucional que el legislador asigne al mismo órgano especializado que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de [la Contraloría General de la República], la vigilancia de los órganos que realizan idéntica función a nivel departamental, distrital y municipal."

[117] Intervención del Honorable Senador Eduardo Enríquez Maya. Gaceta del Congreso No. 399 de junio 27 de 2012. (Subrayado por fuera del texto original).

[118] “Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996 quedará así: 9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas”.

[119] Proposición presentada por el Honorable Representante Orlando Velandia Sepúlveda. Folio 141 del cuaderno principal.

[120] Sentencia C-529 de 1993.

[121] Sentencia C-499 de 1998.

[122] Dispone la norma en cita: “Funcione del Auditor General de la República: Son las siguientes: (…) 12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.” Los apartes subrayados fueron declarados inexequibles mediante la Sentencia C-1339 de 2000.

[123] Esta disposición establece que: “La vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Departamentales será ejercida por la Auditoría ante la Contraloría General de la República.” La misma fue declarada exequible a través de la Sentencia C-110 de 1998.

[124] La norma en cita, según se expuso, señala que: ““Artículo 105.- Titularidad y naturaleza del control fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, corresponde a la Contraloría Distrital. (…) La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría se ejercerá por quien designe el tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito”.

[125] SC-167 de 1995 MP. Fabio Morón Díaz.

[126] SC-1176/04 (MP: Clara Inés Vargas Hernández).

[127] SC-167 de 1995 MP. Fabio Morón Díaz.

[128] SC-167 de 1995 MP. Fabio Morón Díaz.

[129] Informe de sesión del jueves 20 de junio de 1991, Página 109.

[130] Informe de sesión del jueves 20 de junio de 1991, páginas 144 y 145 y

[131] Sesión del 20 de junio de 1991.

[132] ídem.

[133] Artículos 267 y 272 de la Constitución Política.

[135] Informe de Sesiones de la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, correspondiente al día 20 de junio de 1991. Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, pp. 109, 144 y 145, y 233 y siguientes. Asimismo, ver Informe de Sesiones de la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, correspondiente al día 1º de julio de 1991. Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, pp. 215 y siguientes.

[136] Ponencia presentada por los miembros de la Comisión Quinta de la ANC.

‘ Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969

[138] Sentencia C-267 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[139] Sentencia T- 777 de 20103 M.P. Humberto Sierra Porto.

[140] Sobre el particular, ver las Sentencias: C-387 De 1996 MP Dr. Hernando Herrera Vergara, C-203 De 2011 MP Juan Carlos Henao Pérez , C-127 De 2011 MP Maria Victoria Calle Correa , T-147 De 2013 MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub Y C-179 De 2014 MP Luis Ernesto Vargas Silva