REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 980 Bogotá, D. C., lunes, 29 de noviembre de 2010 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

LEYES SANCIONADAS

LEY 1416 DE 2010

(noviembre 24)

por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Departamentales.* El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.

Artículo 2°. *Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Municipales y Distritales.* A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

Categoría	Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD)
Especial	3.0%
Primera	2.7%
Segunda	3.0% (Más de 100.000 habitantes)

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

Artículo 3°. En desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías, sin que esto afecte el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial.

Artículo 4°. Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.

Artículo 5°. Para todos los efectos de esta ley se exceptúa la Contraloría Distrital de Bogotá.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia C-701 del 6 de septiembre de 2010, proferida por la Corte Constitucional, se procede a la sanción del proyecto de ley, toda vez que dicha Corporación ordena la remisión del expediente al Congreso de la República, para continuar el trámite legislativo de rigor y su posterior envío al Presidente de la República para efecto de la correspondiente sanción.

Dada en Bogotá, D. C., a 24 de noviembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de octubre de dos mil diez (2010)

Oficio número CS-357

Doctor

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Expediente OP-134 Sentencia **C-701 de 2010**. **Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara,** *por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal,* doctor *Luis E. Vargas Silva.*

Estimado doctor:

Comedidamente, y de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2067 de 1991, me permito enviarle copia de la Sentencia **C-701 de 2010** del seis (6) de septiembre de dos mil diez (2010), proferida dentro del proceso de la referencia.

Al tiempo, le remito el expediente legislativo constante de 215 folios.

Cordialmente,

La Secretaria General,

Martha Victoria Sáchica Méndez.

Anexo Copia de la sentencia con 41 folios.

Se anexa expediente legislativo con 215 folios.

CORTE CONTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-701 DE 2010

Expediente: OP-134

Objeciones gubernamentales al **Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara,** *por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.*

Magistrado Ponente: *Luis Ernesto Vargas Silva.*

Bogotá D. C., seis (6) de septiembre dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. **ANTECEDENTES**

1. **Registro de las objeciones gubernamentales**

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 21 de mayo de 2010, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley de la referencia, objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 Superior, la Corte decida sobre su exequibilidad.

2. **Texto del Proyecto de ley Objetado**

El texto del proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, es el siguiente:

Ley…

por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Departamentales*. El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.

Artículo 2º. *Fortalecimiento del control fiscal de las Contralorías Municipales y Distritales*. A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo Municipio o Distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

Categoría	Límite de gastos de Contralorías Municipales y Dsitritales *(sic)* (ICLD)
Especial	3.0%
Primera	2.7%
Segunda	3.0% (Más de 100.000 Habitantes)

Parágrafo**.** Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Distrital o Municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

Artículo 3°. En desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías, sin que esto afecte el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial.

Artículo 4º. Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.

Artículo 5º. Para todos los efectos de esta ley se exceptúa la Contraloría Distrital de Bogotá.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Édgar Alfonso Gómez Román.

El Secretario de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

3. **El trámite legislativo**

El trámite legislativo del proyecto de ley objetado fue el siguiente:

3.1. El proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal,* fue presentado ante la Secretaría del Senado de la República el 25 de noviembre de 2008, por el senador Hernán Francisco Andrade Serrano. El mismo fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 858 del 25 de noviembre de 2008[1].

3.2. En la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado fue designado como ponente al Senador Ubéimar Delgado Blandón. La ponencia para primer debate fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 178 del 31 de marzo de 2009[2].

3.3. De acuerdo con el informe de sustanciación, suscrito por la Secretaria de la Comisión[3] el proyecto fue discutido y aprobado por la Comisión Cuarta del Senado, en la sesión del 10 de junio de 2009. Igualmente, el mencionado informe hace constar que la aprobación del proyecto fue anunciada previamente en la sesión del 9 de junio del mismo año.

3.4. Para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República se designó a los Senadores Ubéimar Delgado Blandón y Carlos Cárdenas Ortiz. El informe de ponencia para segundo debate fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 529 del 18 de junio de 2009[4].

3.5. De acuerdo con lo certificado en informe de sustanciación,[5] el proyecto de ley fue aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República el 19 de junio de 2009. En el mismo informe se hace constar que el proyecto fue anunciado en la sesión plenaria de la que da cuenta el Acta número 63 del 18 de junio del mismo año. Por lo tanto, a través de oficio del 2 de julio de 2009,[6] el Secretario General de esa célula legislativa envió el expediente del proyecto de ley a la Presidencia de la Cámara de Representantes, con el fin que continuara su trámite.

3.6. En la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se designó como ponentes a los representantes Óscar de Jesús Marín, Miguel Amín Escaf, Ignacio Antonio Javela Murcia y Jorge Alberto Garcíaherreros Cabrera. La ponencia para primer debate fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 725 del 13 de agosto de 2009[7].

3.7. El proyecto fue aprobado por la mencionada Comisión el 18 de agosto de 2009. Al respecto, el informe de sustanciación[8] suscrito por el Secretario de la Comisión Cuarta de la Cámara, señala que la discusión y votación de la iniciativa se llevaron a cabo en la fecha citada. El anuncio de esta actuación se surtió, según lo expresa el informe mencionado, el 11 de agosto del mismo año.

3.8. Se designaron nuevamente como ponentes para segundo debate en la Cámara a los mismos representantes que ejercieron esa función ante la Comisión Cuarta. La ponencia para esa instancia del trámite legislativo fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 841 del 3 de septiembre de 2009.[9]

3.9. De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes,[10] el proyecto fue aprobado en sesión plenaria del 24 de noviembre de 2009. En el mismo sentido, el citado informe señala que la aprobación del proyecto se llevó a cabo previo su anuncio, efectuado en la sesión plenaria del 18 de noviembre del mismo año.

3.10. Debido a las discrepancias entre las cámaras sobre el texto del proyecto, debió surtirse el trámite de conciliación. Así, el informe de la Comisión accidental de mediación fue aprobado en la Plenaria del Senado el 14 de diciembre de 2009, y en la Plenaria de la Cámara el 11 de diciembre del mismo año, como consta en los informes de sustanciación proferidos por los secretarios generales de ambas células legislativas.[11]

Respecto al anuncio para la votación del informe de conciliación, este fue efectuado en la plenaria del 9 de diciembre de 2009 (Acta número 224), para el caso de la Cámara de Representantes. En lo que tiene que ver con el Senado de la República, el requisito en mención fue corroborado en la sesión plenaria del 10 de diciembre del mismo año (Acta número 25).

3.11. A través de oficio del 16 de diciembre de 2009, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 21 de diciembre del mismo año, el Secretario General del Senado remitió al Presidente de la República el proyecto de ley, junto con el expediente legislativo, para su correspondiente sanción.[12]

3.12. El 30 de enero de 2009, el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional al Presidente del Senado, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia. El documento contentivo de las objeciones fue radicado en dicha dependencia el mismo día.[13]

3.13. Mediante escrito del 15 de abril de 2010, los senadores Ubéimar Delgado Blandón y Carlos Cárdenas Ortiz, y los representantes Óscar de Jesús Marín y Carlos Alberto Zuluaga Díaz, presentaron informe sobre las objeciones gubernamentales al proyecto de ley, en el que solicitaron su rechazo.

3.14. El anterior informe fue considerado y aprobado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 27 de abril y 11 de mayo de 2010, respectivamente, como consta en los informes de sustanciación presentados por los Secretarios Generales de ambas células legislativas.[14]

En relación con los anuncios para votación, estos fueron realizados para el caso de la Cámara de Representantes, en la plenaria del 4 de mayo de 2010, según consta en el Acta número 238 de esa fecha. En lo que respecta al Senado de la República, el anuncio fue llevado a cabo en la sesión plenaria del 20 de abril de 2010, como consta en el Acta número 47 del mismo día.

3.15. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad.

4. Objeciones formuladas por el Gobierno Nacional

A través de comunicación del 30 de diciembre de 2009, el Presidente de la República, en concurrencia con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, formuló objeciones de inconstitucionalidad y de inconveniencia al proyecto de ley. En cuanto a la única objeción por inconstitucionalidad, objeto de la competencia de esta Corporación, el Presidente expresó que los artículos 1º y 4º de la iniciativa desconocían lo previsto en el artículo 151 C.P. Ello debido a que se trataba de normas que modificaban disposiciones de la Ley 617 de 2000, previsión de naturaleza orgánica y que, a pesar de ello, no habían cumplido con los requisitos de procedimiento legislativo exigidos a la normatividad de ese carácter.

Fundado en las consideraciones expresadas por la Corte en la sentencia C-337/93 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), el Gobierno sostiene que *"*[c]*omo puede observarse, la modificación o derogación de normas orgánicas por medio de normas ordinarias, deviene en la inconstitucionalidad de estas últimas por contravención de la superioridad jerárquica de las primeras previstas en el artículo 151 de la Constitución Política. Es así, como nos permitimos recalcar que se presenta una inconstitucionalidad*

---

1 Información descrita en el informe de objeciones presidenciales, que da cuenta del trámite legislativo del proyecto de ley. *Cfr.* Folios 13 a 19 del expediente principal 1.

2 *Cfr.* Folios 194-196 del expediente principal 1.

3 *Cfr.* Folio 170 del expediente principal 1.

4 *Cfr.* Folios 121 a 126 del expediente principal 1.

5 *Cfr*. Folio 150 del expediente principal 1.

6 *Cfr.* Folio 149 del expediente principal 1.

7 *Cfr.* Folios 106 a 110 del expediente principal 1.

8 *Cfr*. Folio 103 del expediente principal 1.

9 *Cfr.* Folios 69-74 del expediente principal 1.

10 *Cfr.* Folio 37 del expediente principal 1.

11 *Cfr.* Folios 26 y 31 del expediente principal 1.

12 *Cfr.* Folio 23 del expediente principal 1.

13 *Cfr.* Folios 20-22 del expediente principal.

14 *Cfr*. Folios 1 y 11 del expediente principal 1.

al modificar la Ley 617 de 2000, particularmente sus artículos 8 y 11, ya que por disposición de la misma, se señala que estos artículos son de naturaleza orgánica. Al tener el carácter de ley orgánica, tienen mayor jerarquía que las normas ordinarias, como es el caso del presente proyecto de ley, con lo que se estaría quebrantando el artículo 151 de la Constitución Política".

5. **Insistencia del Congreso de la República**

El Congreso de la República insistió en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones gubernamentales. Para este efecto, el informe sobre las objeciones rendido por los Senadores Ubéimar Delgado Blandón y Carlos Cárdenas Ortiz, al igual que por los Representantes Óscar de Jesús Marín y Carlos Alberto Zuluaga Díaz, sostiene que el requisito de votación por mayoría absoluta de que trata el artículo 151 C.P. era efectivamente cumplido para el caso del proyecto de ley objeto de análisis.

El informe, luego de exponer el trámite de la iniciativa, destaca que en cada una de las etapas fue aprobada por mayoría absoluta, conforme al cuadro que se reproduce a continuación:

Corporación	Integrantes	Mayoría absoluta	Votos a favor en Comisión	Votos a favor en Plenaria
Comisión Cuarta Senado	15	8	13	
Plenaria Senado	102	52		98
Comisión Cuarta Cámara	27	14	15	
Plenaria Cámara	166	84		93

De acuerdo con lo expuesto, el Congreso concluye que la objeción planteada por el Gobierno Nacional carece de sustento fáctico. No obstante, la Corte destaca que el análisis contenido en el informe no da cuenta de las mayorías obtenidas por la iniciativa en la etapa de conciliación.

6. **Intervención ciudadana**

Para efectos de hacer efectiva la intervención ciudadana, mediante Auto del 31 de mayo de 2010 el magistrado sustanciador ordenó fijar en lista el presente proceso por el término de tres (3) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General lo fijó en lista el día 1º de junio del mismo año.

Dentro del término de fijación no se recibieron intervenciones.

7. **Concepto del Procurador General de la Nación**

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que se inhiba de adoptar una decisión de fondo, en razón de la ineptitud de la objeción presentada o, de forma subsidiaria, declare fundadas las objeciones gubernamentales propuestas y, por lo tanto, inexequible el Proyecto de ley número 206/08 Senado, 383 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal,* en su integridad.

Para el Ministerio Público, la objeción planteada por el Gobierno Nacional no expresa las razones que sustentan la vulneración del artículo 151 C.P., conforme lo ordena el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Esto se evidencia en la medida en que el Presidente deja de demostrar, a través de la identificación del debate específico dentro del trámite legislativo, que la aprobación del proyecto de ley se haya hecho con votación inferior a la absoluta requerida, con la indicación expresa del número de votos con que fue aprobada la norma cuestionada y el mínimo de votación exigida. Empero, esos argumentos no fueron expuestos por la objeción, lo que impide identificar un cargo de inconstitucionalidad definido.

Sin embargo, la Vista Fiscal sostiene que en caso que la Corte considera que ese cargo sí concurre, las objeciones resultan fundadas. Las normas acusadas versan sobre asuntos de carácter presupuestal, aplicables a las contralorías territoriales, lo que implica que tengan naturaleza orgánica, debiéndose cumplir con los requisitos previstos en el artículo 151 C.P. Esas condiciones no se cumplen para el caso particular de la aprobación del informe de las comisiones accidentales de conciliación. Para el caso del Senado y conforme lo que se verifica en el Acta de Plenaria 26 del 14 de diciembre de 2009, publicada en la Gaceta del Congreso 26 de 2010, el informe fue aprobado por un total de 61 votos. Respecto a la Cámara de Representantes y según lo señalado en el Acta de Plenaria 225 del 10 de diciembre de 2009, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** 66 de 2010, el informe contó con 75 votos favorables, esto es, menos del mínimo de 84 exigido.

El Procurador General resalta que los artículos 161 C.P. y 189 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso, otorgan a la aprobación del informe de conciliación el carácter de repetición el segundo debate, lo que implica que la exigencia de mayoría absoluta prevista para el proyecto de ley orgánica también resulte aplicable a esa instancia del trámite. Como se observa, ese requisito no fue cumplido en caso particular de la plenaria de la Cámara de Representantes, lo que afecta la exequibilidad del procedimiento legislativo.

II. TRÁMITE SURTIDO ANTE LA CORTE

Una vez recibido el expediente en esta Corporación y ante la necesidad de contar con elementos de juicio sobre el trámite legislativo de las objeciones gubernamentales, el Magistrado Sustanciador solicitó a los Secretarios Generales de las Cámaras que enviaran la información pertinente. Dichos funcionarios indicaron que las actas en que constaba el trámite de las objeciones, en especial en las que se hizo el anuncio previo y se procedió a la discusión y votación del informe de objeciones, no habían sido publicadas en la Gaceta del Congreso.

Visto lo anterior y habida consideración del carácter imprescindible de este material probatorio para resolver acerca de la constitucionalidad del asunto de la referencia, la Sala Plena, a través de Auto 123 del 16 de junio de 2010, se abstuvo de decidir hasta tanto fueran allegados los documentos mencionados y el magistrado sustanciador verificara que las pruebas se aportaron debidamente.

En cumplimiento de lo ordenado por la Corte, se recibieron las Gacetas del Congreso correspondientes, por lo que el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 23 de agosto de 2010, ordenó continuar con el trámite de revisión de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. **Competencia**

Conforme a lo dispuesto por los artículos 167, inciso 4 y 241, numeral 8 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional.

2. **El término para formular las objeciones y su trámite en el Congreso de la República**

2.1. El artículo 166 C. P. establece reglas precisas en relación con los términos para la devolución con objeciones, por parte del Ejecutivo, de los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Al respecto, la norma constitucional señala que el Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley cuando el mismo no conste de más de veinte artículos. El término se extiende a diez días cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta veinte días en el caso que sean más de cincuenta artículos. Adicionalmente, la disposición en comento prevé que si transcurridos los términos indicados, el Ejecutivo no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Por último, debe tenerse en cuenta que al tenor de la jurisprudencia constitucional,[15] los términos en comento constan de días hábiles y completos, de forma que su contabilización debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

En el presente caso se advierte que mediante oficio del 16 de diciembre de 2009, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día 21, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción. Del mismo modo, el proyecto de ley fue devuelto con objeciones de inconstitucionalidad, el 30 de diciembre de 2009, documento radicado en el Congreso el mismo día.

Si se tiene en cuenta que el proyecto de ley contiene seis artículos, motivo por el cual el término aplicable era el de seis días, las objeciones fueron presentadas dentro del plazo previsto en la Carta Política.

---

15 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias C-510/96, C-063/02 y C-068/04.

2.2. Una vez devuelto el proyecto de ley con objeciones, se presentó ponencia conjunta de rechazo a las mismas e insistencia en el proyecto, la cual fue considerada y aprobada por las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

2.2.1. Para el caso específico del Senado de la República, el informe de objeciones presidenciales fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 119 del 15 de abril de 2010.[16] Del mismo modo, el Secretario General de esa corporación, a través de informe de sustanciación del 30 de abril de 2010, estableció que *"En sesión Plenaria del honorable. Senado de la República del día Martes veintisiete (27) de Abril del dos mil diez (2010), fue considerado y aprobado el Informe de la Comisión Accidental para estudio de las objeciones por Inconstitucionalidad e Inconveniencia presentadas por el Ejecutivo al Proyecto de Ley número 206 de 2008 Senado 383 de 2009 Cámara, "por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal". Informe suscrito por los honorables Senadores: Ubéimar Delgado Blandón y Carlos Cárdenas Ortiz (…) La constancia de consideración y aprobación de este Informe de Comisión Accidental para estudio de Objeciones, se encuentra señalada en el Acta número 34 del día 27 de abril de 2010, previo anuncio en sesión Plenaria el día 20 de Abril del mismo año, Acta número 33".*[17]

En relación con el anuncio previo, en el Acta número 33, correspondiente a la sesión plenaria del Senado celebrada el 20 de abril de 2010, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** 252 del 24 de mayo de 2010 se lee lo siguiente:

"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, los proyectos para debatir y votar en la siguiente sesión, son los siguientes:

Con informe de objeciones

• Proyecto de Ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal."*[18]

Del mismo modo, al finalizar la sesión, en la misma Acta se anota:

"La Presidencia manifiesta que no hay quórum para decidir, por lo tanto siendo las 7:50 9.m., levanta la sesión y convoca para el martes, 27 de abril de 2010, a las 3:00 p.m."[19]

Así, en el Acta número 34, correspondiente a la sesión plenaria del Senado del 27 de abril de 2009, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** 254 del 24 de mayo de 2010, se observa que el informe fue sometido a discusión y posterior aprobación por votación nominal de 55 votos favorables y 2 desfavorables.[20]

Según lo expuesto, la Sala concluye que el procedimiento legislativo de consideración y aprobación del informe de objeciones gubernamentales, para el caso del Senado de la República, llena los requisitos constitucionales previstos para el efecto. Lo anterior en tanto *(i)* se cumplió con el deber de publicidad, en la medida que el informe fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** antes de la iniciación del debate (Artículo 157, Ley 5ª de 1992); *(ii)* el anuncio de que trata el inciso final del artículo 160 C.P. se efectuó en la sesión inmediatamente anterior en la que se llevó a cabo la discusión y votación del informe y para una fecha determinada en la que efectivamente se aprobó la iniciativa; y *(iii)* la aprobación del informe de objeciones contó con la mayoría prevista en el artículo 167 C. P. tal y como lo manifestó el Secretario General del Senado y se observa de la lectura del acta de la plenaria correspondiente. De igual modo, el voto de los senadores fue nominal y público, como lo ordena el artículo 133 C.P., modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1º de 2009.

2.2.2. En lo que tiene que ver con la Cámara de Representantes, el informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso N.° 120 del 16 de abril de 2010.[21] De otro lado, el Secretario General de la Cámara de Representantes, a través de certificación del 2 de junio de 2010, con destino a la Corte, hizo constar que *"en Sesión Plenaria de la H. Cámara de Representantes del día 11 de mayo de 2010, a la cual se hicieron presentes cuarenta y un (141)* (sic) *Honorables Representantes; fue considerado y aprobado en votación nominal y con el quórum constitucional requerido el Informa de Objeciones Presidenciales del Proyecto de Ley N.º 206/08 Senado - 383/2009 Cámara "por medio la cual se fortalece el control fiscal" de la siguiente manera: Por el Sí: 86, por el No: 3.* (…) *según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 239 de la misma fecha (...) el Proyecto de Ley en comento fue anunciado previamente a la votación en Plenaria el día 4 de mayo de 2010, según consta en el Acta de Plenaria 238 de la misma fecha".*[22]

El Acta de Plenaria número 238 del 4 de mayo de 2010 fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 299 del 4 de junio de 2009. Así, en lo que tiene que ver con el anuncio de la discusión y votación del informe de objeciones, se señaló lo siguiente:

"La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza:

Señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día martes, 11 de mayo, o para la siguiente sesión en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos, según el Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003, en su artículo 8º.

(…)

Informes de objeciones presidenciales

Proyecto de ley 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal."[23]

---

16 *Cfr.* Folios 61 (reverso) 64 del cuaderno de pruebas 2.

17 *Cfr.* Folio 11 del expediente principal 1.

18 *Cfr.* Folio 105 (reverso), cuaderno de pruebas 2.

19 *Ibídem.* Pág. 68.

20 Al respecto, en la Gaceta mencionada, que obra a folios 27 a 29 del cuaderno de pruebas 2, se lee lo siguiente:

"La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente Informe de Objeciones, el cual fue leído y cerrada su discusión.

Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Cárdenas Ortiz.

Palabras del honorable Senador Carlos Cárdenas Ortiz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Carlos Cárdenas Ortiz:

Gracias Presidente, a los colegas del Senado manifestarles que requerimos el apoyo de este proyecto que hemos estado defendiendo, que tiene que ver con un tema relacionado con el fortalecimiento de las Contralorías Territoriales, una de las objeciones importantes que tiene el proyecto trata de que no se cumplió con la votación requerida para esta clase de Normas.

Y aquí en el informe hemos hecho claridad de cómo fue la votación que requiere esta clase de proyectos, y que se dio de acuerdo a lo que ordena el Reglamento Interno y la ley, Gaceta del Congreso, o mejor dicho votación, perdón, que está muy clara y correcta en la Gaceta del Congreso 858 de 2008 ,en la 178 de 2009, en la 529 del 2009, y en la 725 donde consta cómo fue la votación en las diferentes comisiones en la Plenaria y que pues comprueba que este Proyecto cumplió con la votación requerida.

Otra de las objeciones tiene que ver con algo relacionado y el objeto en sí del proyecto que es precisamente darle permanencia a algo que ya se está haciendo desde el año, desde cuando se creó el tope de los gastos para las Entidades Territoriales y para las Contralorías.

Conocida como la Ley 617 del 2000, lo que quiere este proyecto, precisamente, es darle esa permanencia en razón a la transitoriedad que ha ocurrido a lo largo de los años aplicando la forma como se transfieren o como participan las Contralorías Territoriales del Presupuesto.

Otra de las objeciones tenía que ver con un término que se daba en el articulado para la transferencia o por el traslado de los giros de la Entidad Territorial a la Contraloría.

Y nosotros por eso hemos presentado el proyecto desestimando pues estas objeciones presidenciales y solicitar se apruebe tal y como estaba aprobado aquí por el Congreso de la República y sus Comisiones en las Plenarias, gracias Presidente.

(…)

Leído y cerrada la discusión del informe en el cual se declaran infundadas las objeciones presentadas al Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaria abrir el registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el sí:55

Por el no:02

Total: 57 Votos*"*

21 *Cfr.* Folios 19-22 del cuaderno de pruebas 3.

22 *Cfr.* Folio 2 del cuaderno de pruebas 3.

23 *Cfr.* Folio 29 del cuaderno de pruebas 4.

Respecto a la discusión y aprobación del informe de objeciones, se tiene que este trámite fue verificado en la sesión plenaria del 11 de mayo de 2010, contenida en el Acta N.° 239 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 344 del 15 de junio de 2010. De la lectura de la misma la Corte concluye que la iniciativa fue debidamente aprobada, a través de votación nominal de 86 votos a favor y 3 en contra, como también se expresa en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes.[24]

Por último, para el caso del anuncio previo y su relación con la publicación del informe de objeciones gubernamentales ante la plenaria de la Cámara, son por completo aplicables las consideraciones realizadas en el fundamento jurídico anterior, respecto del trámite análogo en el Senado de la República, razones que justifican la constitucionalidad de dicha publicación frente a lo preceptuado en el artículo 157-1 C.P.

Según lo expuesto, la Sala advierte que para el caso de la Cámara de Representantes están igualmente cumplidos los requisitos que impone la Carta Política para el trámite objeto de análisis. Así, *(i)* se cumplió con el requisito de publicidad, en la medida en que el informe fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de la iniciación del debate (Artículo 157, Ley 5ª de 1992); *(ii)* el anuncio de que trata el inciso final del artículo 160 C.P. se efectuó en la sesión inmediatamente anterior en la que se llevó a cabo la discusión y votación del informe, verificándose la votación en la fecha determinada de anuncio; y *(iii)* la aprobación del informe de objeciones contó con las mayorías constitucionales exigidas, habida cuenta la certificación realizada por el Secretario General y el procedimiento desarrollado durante la sesión plenaria respectiva, al cual se hizo alusión. Además, el voto de los Representantes fue nominal y público, conforme lo dispone el artículo 133 C. P., modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1º de 2009.

De esta manera, se demuestra que el Congreso de la República se pronunció sobre las objeciones gubernamentales dentro del término máximo de dos legislaturas y, adicionalmente, cumplió con las exigencias constitucionales para la discusión y aprobación del informe de objeciones. Por lo tanto, superado el análisis por su aspecto formal, pasa la Corte a analizar la materia de fondo.

3. **Examen material de las objeciones**

3.1. **El contenido del proyecto de ley objetado**

El Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, tiene por objeto principal el fortalecimiento de las contralorías territoriales, a través de ajustes normativos dirigidos a aumentar los aportes presupuestales para su funcionamiento, reformas que en parte están dirigidas a reformular aspectos regulados por la Ley 617 de 2000. La exposición de motivos de esta iniciativa legislativa señala que el objeto del proyecto es responder a las medidas de reestructuración aplicadas a las contralorías territoriales por parte de la Ley 617 de 2000, que en criterio del Congreso involucró el debilitamiento de las competencias y funcionamiento de dichas instancias de control fiscal, en especial la disminución de sus fuentes de financiamiento. A este respecto, la mencionada justificación del proyecto de ley expresa:

"En Colombia se ha venido adelantando un proceso de reestructuración administrativa en toda la estructura del Estado; en virtud del mismo las Contralorías Territoriales fueron sometidas a una profunda reestructuración en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000; desde ese momento a la fecha se han reducido de forma constante sus presupuestos y las plantas de personal, aspectos que sin lugar a dudas han arrojado resultados drásticos en cambios de tipo estructural, administrativo y funcional, disminuyendo el potencial de maniobra en cumplimiento de la misión institucional; más si se tiene en cuenta que en todos los entes territoriales se ha incrementado el número de sujetos a vigilar y los presupuestos a auditar.

Es el momento oportuno de fortalecer el control fiscal territorial aplicando diferentes controles, como el financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, ejerciendo un control fiscal bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, que permita mostrar además resultados en la recuperación del patrimonio público que haya sido desviado y de igual forma se garantice a la sociedad una adecuada utilización de los recursos públicos.

Con este proyecto de ley se pretende que los presupuestos de las Contralorías Territoriales estén determinados por un porcentaje específico de los Ingresos Corrientes de Libre Destino de los departamentos, municipios o distrito según sea el caso.

El artículo 11 de la Ley 617 de 2000 sujeta el crecimiento del gasto de las contralorías al índice de inflación fijado por el Banco de la República, lo que ha llevado a la reducción drástica de sus presupuestos con relación al costo de inflación."[25]

Con el fin de cumplir este propósito, el proyecto de ley ofrece distintas disposiciones relacionadas con *(i)* la fijación de previsiones sobre el progresivo ajuste de gastos de las contralorías territoriales, señalado en el artículo 9º de la Ley 617 de 2000, en especial aquellas que obligan a que la cuota de fiscalización prevista en la norma orgánica se adicione a los presupuestos de las citadas contralorías (Artículo 1º); *(ii)* la definición del límite de gastos para el cálculo presupuestal de las contralorías municipales y distritales, de acuerdo con la categoría del distrito o municipio (Artículo 2º); *(iii)* el establecimiento de reglas para el cálculo de la cuota de fiscalización a cargo de las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal, al igual que la fijación de la regla para definir el crecimiento de los gastos de las contralorías municipales y distritales a partir de la vigencia fiscal 2011 (Artículo 2º, parágrafo); *(iv)* el mandato a las entidades territoriales para asumir con cargo a sus propios presupuestos el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de la contralorías, sin que ello afecte el límite de gastos de funcionamiento de esta (Artículo 3º); *(v)* la obligación que las contralorías departamentales destinen al menos el 2% de su presupuesto para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control (Artículo 4º); *(vi)* la ausencia de aplicación

---

[24] Sobre el particular, en la citada Gaceta, cuyo apartado pertinente obra a folios 23 a 24 del cuaderno de pruebas 4, se comprueba lo siguiente:

*"**Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor James Britto Peláez**:*

Siguiente punto del Orden del Día, señora Secretaria.

Subsecretaria General, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Tercero. Informe de objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.

La Secretaría deja constancia que para este proyecto de ley presentaron impedimentos, los cuales fueron negados, los siguientes Representantes:

Rosmery Martínez Rosales

Hernando Betancourt Hurtado

Carlos Fernando Motoa Solarte

Zaida Marina Yaneth Lindarte

Héctor Javier Osorio Botello

Pedro María Ramírez Ramírez

Pedrito Tomás Pereira

Luis Fernando Vanegas Querus

Javier Ramiro Devia.

El Informe de objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.

(…)

Señor Presidente, ha sido leído el informe sobre las objeciones Presidenciales. Favor poner a consideración dichas objeciones.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor James Britto Peláez:

En consideración el informe de objeciones Presidenciales. Se abre la discusión. Continúa a la discusión. Aviso que se va a cerrar. Se cierra. Por favor, señora Secretaria, abrir el registro.

Subsecretaria General, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Si, Presidente. Se abre el registro para votar las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.

(…)

Subsecretaria General, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Señor Presidente, se cierra el registro con la siguiente votación: Por el Si, 86. Por el No, 3.

Señor Presidente, ha sido aprobado el informe de objeciones al Proyecto de Ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.

La Secretaría deja constancia que estas objeciones fueron aprobadas con el quórum exigido por la Constitución y la ley."

[25] *Cfr.* ***Gaceta del Congreso*** 858/08, página 3.

de las normas del proyecto de ley a la Contraloría Distrital de Bogotá (Artículo 5º); y *(vii)* la regla sobre vigencia de la ley a partir de su publicación y la derogatoria de todas las normas que le sean contrarias (Artículo 6º).

3.2. **Problema jurídico y metodología de la decisión**

De acuerdo con los antecedentes expuestos en precedencia y el contenido de las objeciones propuestas, el problema jurídico que ofrece el asunto de la referencia tiene dos niveles diferenciados. En primer lugar, debe resolverse si las normas acusadas constituyen modificaciones de la legislación orgánica sobre presupuesto. En caso que la respuesta a este interrogante sea afirmativa, deberá determinarse si el trámite de las normas acusadas cumplió con los requisitos particulares previstos en la Constitución, en especial las mayorías de que trata el artículo 151 C. P.

Para resolver estos tópicos, la Corte adoptará la siguiente metodología: A manera de asunto preliminar y en atención de los cuestionamientos planteados por el Procurador General, la Sala determinará si la objeción planteada cumple los requisitos para que adoptar una decisión de fondo. Luego, en caso de que esta etapa se supere satisfactoriamente, la Corte explicará el contenido y alcance del requisito de trámite previsto para las leyes orgánicas, enfatizándose en el caso particular de las normas de esa índole en materia de presupuesto, a fin de identificar las reglas jurisprudenciales que permitan resolver el segundo de los problemas jurídicos propuestos.

3.3. **Asunto preliminar. La existencia de objeción gubernamental discernible**

El Ministerio Público sostiene que la Corte debe declararse inhibida de adoptar una decisión de fondo, puesto que la objeción planteada por el Gobierno Nacional no cumple con los requisitos mínimos predicables del cargo de inconstitucionalidad, explicados por la jurisprudencia constitucional. Advierte que los argumentos de la objeción no son suficientes, puesto que debieron identificar los debates y votaciones particulares dentro del trámite legislativo en que se incumplió con la mayoría exigida para la aprobación de leyes orgánicas.

3.3.1. La jurisprudencia constitucional ha previsto que el requisito previsto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, relativo a que las demandas de inconstitucionalidad deben expresar las razones que sustentan la inexequibilidad de las normas acusadas, debe interpretarse de manera que el actor cumpla con una carga argumentativa mínima, la cual se cumple cuando el cargo tiene los atributos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.[26]

La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque merced el carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por del demandante sean precisos, ello en el entendido que *"el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"*[27] *que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad*[28]*."*[29]

Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados *"en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado."*[30] En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación *"en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional."* [31]

3.3.2. La jurisprudencia de esta Corporación no plantea un juicio de plena identidad entre los requisitos exigidos a los argumentos que sustentan las acciones públicas de inconstitucionalidad y las objeciones gubernamentales, habida cuenta las innegables diferencias de estas potestades. En el primer caso, se trata de una actuación ciudadana derivada del ejercicio de un derecho político, cuya eficacia se garantiza a través de, entre otros instrumentos, la consagración del principio *pro actione*, que obliga a que el Tribunal Constitucional no imponga requisitos injustificados o demás barreras que impidan el acceso a la administración de justicia. En el segundo evento, se está ante el ejercicio por parte del Gobierno de una potestad constitucional, prevista en el artículo 166 C. P., por lo que las condiciones para la admisibilidad de las objeciones se derivarían de los límites competenciales impuestos por la Carta Política y la ley, al igual que por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan a la función administrativa (Art. 209 C. P.).

A pesar de ello, la Corte ha admitido que la falta de aplicación análoga de los requisitos del cargo de la acción pública a la objeción, no implica que el ejercicio de la competencia gubernamental no esté sujeto a determinadas condiciones argumentativas de índole sustantivo, que permitan a la Corte pronunciarse de fondo sobre la problemática. Ello teniendo en cuenta que el artículo 167 C. P., confiere a esta Corporación la competencia para pronunciarse sobre las objeciones formuladas *por inconstitucionalidad*, lo que implica que el reclamo expresa-

---

[26] La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa *et al.*)

[27] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

[28] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M. P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[29] *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

[30] *Ibídem.*

[31] *Ibídem.*

do por el Presidente deba contener un problema constitucional discernible para la Corte, el cual pueda distinguirse de otras controversias de distinta naturaleza jurídica o basadas en razones de inconveniencia. Por ende, la Sala se ha inhibido de adoptar decisión de fondo en los casos en que la objeción presidencial no ofrece un problema constitucional, bien porque se concentra en un control de simple legalidad del proyecto de ley o porque los argumentos ofrecidos no apuntan a demostrar la incompatibilidad de la iniciativa con un mandato constitucional concreto, sino a explicar su inconveniencia política, económica o fiscal.[32]

La utilización de los criterios de admisibilidad del cargo de inexequibilidad contenido en demandas de inconstitucionalidad para la evaluación de las objeciones gubernamentales, como se expone, apenas tiene un carácter indicativo, sin que pueda concluirse válidamente que los requisitos son aplicables uniformemente en uno y otro caso. Por lo tanto, podrán estas categorías ser utilizadas para dar cuenta de la imposibilidad de adoptar una decisión de fondo, ante la inexistencia de un problema jurídico constitucional identificable. En caso contrario, cuando esa controversia subsiste en la objeción planteada, un nivel argumentativo de este tipo es suficiente para que la Corte adopte una decisión de fondo.

3.3.3. Con base en las premisas expuestas, la Corte encuentra que la censura planteada por el Gobierno permite identificar un asunto constitucionalmente susceptible de examinarse. En efecto, en la objeción planteada se identifican dos premisas definidas, a saber: *(i)* que los artículos cuestionados configuran reformas a la legislación orgánica en materia de presupuesto; y que a pesar de ello; *(ii)* no fueron aprobados con la mayoría absoluta exigida por el artículo 151 C. P., lo que evidenciaba la inconstitucionalidad del trámite legislativo.

Aunque el Gobierno no hace explícitos los elementos fácticos que sustentan la acusación, esto es, las votaciones: del proyecto de ley en cada uno de los debates, en todo caso la objeción es suficientemente discernible, al punto que el Congreso de la República, en el informe aprobado por las Cámaras, presentó argumentos de índole sustantiva para rebatir el cuestionamiento presidencial. Esto es prueba fehaciente de la presencia de un problema jurídico constitucional que habilita a la Sala para pronunciarse de fondo, conforme a los argumentos que se exponen a continuación, de acuerdo con la metodología explicada anteriormente.

3.4. Las exigencias del trámite legislativo de las leyes orgánicas

La jurisprudencia constitucional ofrece una doctrina consolidada acerca del papel de las leyes orgánicas en el ordenamiento superior, los requisitos para su expedición y las relaciones de este tipo de normatividad con otros contenidos jurídicos.[33] Por ende, en este apartado se hará una síntesis de los aspectos más relevantes de dicho precedente, enfatizándose en aquellos asuntos que guardan estrecha relación con los problemas jurídicos que suscita la objeción presidencial estudiada. Para ello, se hará uso de la metodología utilizada por la Corte en la Sentencia C-1042/07 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), decisión que hace una síntesis comprehensiva de la doctrina vigente sobre el mencionado tópico.

El artículo 151 C. P. otorga al Congreso la competencia para expedir leyes orgánicas, *"a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa"*. Estas leyes están dirigidas a establecer, al tenor de la misma disposición: el Reglamento del Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y Ley de Apropiaciones y del plan general de desarrollo; y las leyes relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Sin embargo, este listado no agota las materias que tienen reserva de ley orgánica, pues dentro de ellas también se encuentran (*i*) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Art. 288 C. P.); (*ii*) el establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos Departamentos (Art. 297 C. P.); (*iii*) el señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (Art. 307 C. P.); (*iv*) la determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (Art. 307 C. P.); (*v*) la adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (Art. 319 C. P.); y (*vi*) la fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (Art. 329 C. P.).[34]

La doctrina constitucional sobre la incidencia de las leyes orgánicas ha sido asumida mediante niveles de análisis diferenciados, referidos al carácter instrumental que cumple dicha normatividad en la actividad de legislación ordinaria del Congreso; la relación entre las leyes orgánicas y las demás disposiciones jurídicas, en especial las leyes ordinarias; los requisitos de procedimiento legislativo aplicable a las normas orgánicas; y las particularidades de la acción pública de inconstitucionalidad contra estas disposiciones; especialmente frente a su caducidad.

3.4.1. En cuanto al primer aspecto, la jurisprudencia ha establecido que el carácter instrumental de las leyes orgánicas se deriva del mandato constitucional previsto en el artículo 151 C. P., según el cual la actividad legislativa está sujeta a dichas normas, lo que implica que conforman un parámetro para su expedición. En otras palabras, las normas orgánicas guían el trabajo congresional ordinario, cuando este está destinado a regular las materias que la Constitución ha precisado como sometidas a la reserva de dicha normativa. Por lo tanto, para el caso particular de los tópicos en los que la Carta ha previsto la ley orgánica, puede válidamente el Congreso regular, mediante leyes ordinarias, la temática respectiva, siempre y cuando esa regulación se muestre compatible con la normatividad orgánica aplicable en cada evento.

Como lo ha señalado el precedente en comento, el carácter instrumental predicable de las leyes orgánicas demuestra la intención del constituyente de flexibilizar ciertas materias, de modo que la Constitución fije los aspectos básicos de la materia a regular, delegue en el legislador orgánico la fijación del régimen general de la misma y someta la regulación ordinaria al cumplimiento de los parámetros previstos tanto en la Constitución como en la norma orgánica. A este respecto se ha pronunciado la jurisprudencia, al indicar que "... *la voluntad del constituyente fue aquella de flexibilizar el tema, dejando simplemente sentadas las bases para avanzar en la construcción de un modelo de Estado, labor inconclusa en la cual las leyes orgánicas están llamadas a cumplir un papel protagónico, en tanto que marcos normativos generales a los cuales debe ajustarse la futura actividad legislativa en la materia, caracterizada, a su vez, por un grado mayor de precisión y concreción. De tal suerte que, en nuestro sistema de fuentes, la ley orgánica está llamada a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle, a futuro, determinados temas, con lo cual no puede caracterizarse por entrar en los detalles y precisiones, por cuanto, de esta manera, se estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites "sobre la legislación"*."[35] Esto es enteramente compatible con lo expresado por la Corte en sus primeras sentencias sobre el contenido y alcance de la legislación orgánica, al considerar que *"la norma constitucio-*

---

[32] Asuntos de esta naturaleza puede evidenciarse en la Sentencia C-662/09 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[33] Si bien el listado de decisiones sobre la materia es extenso, argumentativos representativos del debate pueden encontrarse en las Sentencias C-432/00 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-540//01(M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-579/01(M. P. Eduardo Montealegre Lynett), C-1175/01 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-399/03 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1042/07 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-557/09 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[34] Acerca de esta enumeración, *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-579/01.

[35] *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-1042/07.

nal es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior –la constitucional– y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeta el ejercicio de la actividad legislativa".[36]

A su vez, el mismo precedente señala que junto con la función instrumental, las normas orgánicas tienen por objeto complementar las disposiciones constitucionales, mediante disposiciones que si bien tienen una vocación de permanencia mayor que los de la legislación ordinaria, pueden ser modificadas a través de mecanismos más simples y expeditos que la reforma constitucional. La Constitución, en este orden de ideas, está interesada en que la regulación ordinaria de determinadas materias tengan un parámetro de control intermedio, que sin estar sometido a la rigidez propia de la norma superior, logre una estabilidad tal que sirva de marco de referencia definido. Así, la Corte ha indicado que "[e]*n lo que concierne a la función de complemento de determinados postulados constitucionales, se tiene que las leyes orgánicas han sido entendidas como textos normativos que están llamados a desarrollar la constitución misma sobre determinados temas; es decir, como un instrumento encaminado a evitar que el texto constitucional sea constantemente reformado; precisamente, en el entendido de que la Carta Política debe limitarse a plasmar unos principios fundamentales, unos acuerdos políticos esenciales con convocación de permanencia, sobre los cuales se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, dejando al legislador orgánico la tarea de desarrollarlos, en función de situaciones meramente contingentes".*[37]

3.4.2. En lo que respecta a la relación de las normas orgánicas con otras disposiciones que integran el ordenamiento, la jurisprudencia distingue entre relación *jerárquica y competencial*. La primera se explica en la previsión constitucional del artículo 151 C. P., que subordina la actividad legislativa a las leyes orgánicas, de lo cual se colige que existe una relación jerárquica entre estas y las leyes ordinarias, de modo que su contradicción afecta la validez de la norma inferior, en tanto desconoce el precepto que le sirve de parámetro. Esto no implica, por supuesto, que la norma orgánica tenga la misma jerarquía normativa de la Constitución,[38] sino que es la misma Carta Política la que le otorga ese carácter intermedio, superior a la legislación ordinaria, que permite adelantar el juicio de validez descrito. Para la Corte, *"[d]esde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que estas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la constitución. Así la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior –la constitucional– y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151)".* [39]

Esta relación jerárquica formal también trae una consecuencia de índole lógica. En tanto la norma orgánica sirve de parámetro de validez de la legislación ordinaria, solo podrá ser modificada, adicionada o derogada mediante otra norma orgánica y que por disposiciones inferiores, como las leyes ordinarias. En palabras de la Corte, "*... en el tema de las leyes orgánicas, la aplicación del principio jerárquico implica afirmar que, en razón de su especial caracterización constitucional, aquella ocupa un lugar superior a aquel de las leyes ordinarias. De allí que la ley ordinaria no podría entrar a modificar o derogar ningún aspecto contenido en la ley orgánica, por cuanto se estaría oponiendo o contrariando los dictados de una norma jurídica ubicada en un plano superior.*"[40]

A su vez, el criterio competencial refiere a que la Constitución ha previsto que determinadas materias, descritas en aparte anterior de esta sentencia, tienen reserva de ley orgánica, lo que implica que no pueden regularse a través de normas de distinta naturaleza, como leyes ordinarias. La Corte ha precisado que la reserva de ley orgánica debe analizarse de manera estricta, puesto que (*i*) los tópicos objeto de la misma han sido definidos expresa y taxativamente por la Carta; y (*ii*) una visión extendida de la reserva llevaría al vaciamiento de la competencia del legislador ordinario, lo que tendría efectos concretos en la vigencia del principio democrático representativo. Ello habida consideración que la reserva de ley orgánica configura una limitación a la competencia constitucional del legislador ordinario. Para la Corte, "[l]*as materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes. Así mismo, la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica; en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.* ‖ *Según lo expresado por esta Corporación, "Debe realizarse un cuidadoso examen de las limitaciones contenidas en la ley orgánica, pues, 'una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico –o estatutario–, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático'. La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático".*[41] "[42]

Acerca del criterio competencial la Corte ha realizado dos precisiones importantes. En primer término, prevé que *"los conflictos que puedan originarse entre normas orgánicas y ordinarias radican en que las leyes orgánicas pueden referirse a temas ordinarios, por conexidad; a su vez, las leyes ordinarias pueden hacerlo a las orgánicas, pero no regular materias de reserva orgánica. En otras palabras, se pueden*

---

36 *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-337/93 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

37 *Cfr*. Sentencia C-1042/07.

38 La ausencia de identidad entre norma orgánica y Constitución, empero, no es incompatible con la posibilidad, contemplada en la jurisprudencia, que las leyes ordinarias se integren al bloque de constitucionalidad en sentido lato, en el entendido que sirve de parámetro para el control judicial de las leyes ordinarias. La evolución jurisprudencial sobre el particular es explicada en la sentencia C-1042/07, del modo siguiente:

"Ahora bien, dentro de la evolución jurisprudencial que ha conocido la figura del bloque de constitucionalidad en Colombia, en un primer fallo, proferido a consecuencia de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra determinados artículos de la Ley 397 de 1997, "por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias", esta Corporación afirmó que "El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no solo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias."

Más recientemente, la Corte en Sentencia C-985 de 2006, con ocasión del examen de unas objeciones presidenciales formuladas contra el Proyecto de ley número 144/05 Senado, 194/04 Cámara, "por medio de la cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Andalucía en sus 121 años de haber sido creado jurídicamente como entidad territorial del Departamento del Valle del Cauca", reiteró su postura en el sentido de considerar que las leyes orgánicas conforman el bloque de constitucionalidad lato sensu, lo que significa que se trata de "parámetros para determinar el valor constitucional de las disposiciones sometidas a control".".

39 *Cfr.* Sentencia C-337/93.

40 *Cfr.* Sentencia C-1042/07.

41 **Sentencia C-432 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Sobre la resolución de la duda a favor del legislador ordinario ver también la Sentencia C-894 de 199, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.**

42 *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-540/01.

presentar dos variedades de conflictos entre la ley ordinaria y la orgánica, a saber: el primero consiste en la extralimitación de la ley orgánica, de manera que entre a regular materias que no corresponden estrictamente a aquellas que señala el artículo 151 Superior; el segundo se presenta cuando la ley ordinaria entra a regular materias propias de la ley orgánica, o que están contenidas en este tipo de ley."[43] En segundo lugar, precisa que no se contrapone a la Constitución que una sola ley verse sobre asuntos materia de reserva de ley orgánica y tópicos adscritos al legislador ordinario, siempre y cuando se acrediten condiciones relativas a (*i*) el respeto al principio de unidad de materia; (*ii*) el cumplimiento de los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo; (*iii*) la aplicación del criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica, el cual permita la coexistencia de coexistir temas de leyes orgánicas, siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados; y (*iv*) que la aprobación de las materias de ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 C. P.[44]

3.4.3. La vocación de permanencia, jerarquía normativa y conformación como parámetro para el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias, justifican que la Constitución imponga requisitos formales para la aprobación de las normas orgánicas más estrictos que para los preceptos de rango inferior. Así, conforme lo regulado en el artículo 151 C. P., al trámite de dichas normas se aplican las reglas propias del procedimiento legislativo ordinario, salvo en lo que corresponde a las mayorías para aprobar la iniciativa, exigiéndose que tenga carácter absoluto.

3.4.4. Finalmente, en lo que respecta a la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley orgánica, la jurisprudencia ha considerado que dicha infracción no configura un simple yerro formal de procedimiento legislativo, susceptible de subsanación por el paso del tiempo, sino que afecta materialmente la norma atacada. Ello en el entendido que la superioridad jerárquica y la conformación como parámetro de control de constitucionalidad predicable de las normas orgánicas, obliga a que tales preceptos hayan cumplido con los requisitos constitucionales que le son exigibles, a fin que sean aptas para cumplir el especial rol que la Carta Política les confiere. Desde esta perspectiva, este Tribunal ha estipulado que *"un análisis más detenido muestra que el desconocimiento de la reserva de ley orgánica no constituye un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. La situación es en este aspecto idéntica a la violación de la regla de la unidad de materia (C. P., art. 158), que esta Corporación ya ha reconocido como un vicio material que no caduca (...) la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional –esto es, carece de competencia y de legitimidad– para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material"*.[45]

3.5. Las normas orgánicas en materia presupuestal. Las adiciones introducidas por la Ley 617 de 2000

3.5.1. El artículo 151 C. P. dispone que una de las materias objeto de reserva de ley orgánica son las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Esta regulación, denominada comúnmente Ley Orgánica de Presupuesto (en adelante LOP), está compilada en el Decreto 111 de 1996, que reúne las disposiciones de las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, previsión que a la vez ha sido adicionada por algunas reglas contenidas, entre otras normas, en las Leyes 617/00 y 819/03. La finalidad de esta normatividad, como se deriva de la definición constitucional, es la de fijar las reglas generales a la que deberá someterse el Gobierno Nacional y el Congreso en la formulación y aprobación de las leyes ordinarias anuales de presupuesto y gastos, al igual que para la estipulación de reglas sobre la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

El carácter ordenador de la LOP se deriva de las disposiciones constitucionales que subordinan a sus contenidos la regulación presupuestal y del gasto público. En ese sentido, la contradicción entre las normas ordinarias y la regulación orgánica deviene en la inconstitucionalidad de aquellas, al desconocer los mandatos superiores que prevén la relación jerárquico-normativa descrita. Sobre el particular, la Corte ha resaltado que "*por su trascendencia e importancia para el cumplimiento de las funciones estatales y para la realización misma de los objetivos del Estado Social de Derecho, la elaboración y ejecución del presupuesto está supeditada al cumplimiento de claras directrices y condicionamientos superiores, así como de una serie de principios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Presupuesto, cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal*[46]." [47].

3.5.2. Para la solución del asunto propuesto, interesa centrarse en las adiciones que la Ley 617/00 introdujo a la LOP. En efecto, la citada ley configura una normatividad con varios propósitos, entre ellos adicionar las reglas orgánicas sobre presupuesto. Ello se evidencia de la lectura del artículo 95 *ejusdem*, disposición que asigna el carácter de normas orgánicas de presupuesto a los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la misma Ley 617/00.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-540/01 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) se pronunció acerca de la naturaleza jurídica de las normas citadas y, en especial, si el hecho que el artículo 95 citado haya conferido naturaleza orgánica a un grupo de previsiones de la Ley 617/00, tiene una finalidad simplemente indicativa o si, en realidad, trae como consecuencia que tales reglas adquieren la jerarquía normativa y, por ende, conformación como parámetro de control constitucional que la Carta confiere a las leyes orgánicas.

Para la Corte, los criterios que debían tenerse en cuenta para definir si las normas citadas tenían índole orgánica refieren a la finalidad que cumplen, las materias que regulan, el cumplimiento de los requisitos constitucionales y la identificación acerca del propósito unívoco del Congreso de aprobar una norma de esa naturaleza. En el caso analizado, se verificó que dichos requisitos eran cumplidos, a partir de los argumentos siguientes:

Respecto a la finalidad, la Sala determinó que la Ley 617/00 tiene entre sus propósitos fijar reglas acerca de la programación, elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales. Así, frente a las normas enumeradas por el artículo 95 C. P., se advierte que sus contenidos regulan los asuntos citados. Así, "[e]*n términos generales, la Ley 617 cambió la estrategia legislativa frente a la programación, elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales. Inicialmente la Ley Orgánica del Presupuesto reguló el sistema presupuestal del orden nacional y exigió a las entidades territoriales que, a más tardar el 31 de diciembre de 1986, ajustaran sus normas orgánicas de presupuesto a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (L. 225 de 1995, Art. 32). Además, condicionó a las entidades territoriales para que al expedir las normas orgánicas de presupuesto tuvieran en cuenta las disposiciones de esta ley, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Igualmente, ordenó a las entidades territoriales que aplicaran la Ley Orgánica del Presupuesto, en lo que fuere pertinente, mientras expedían sus normas orgánicas de presupuesto (L. 179 de 1994, art. 52). (...) Al revisar*

---

43 *Cfr*. Sentencia C-1042/07.

44 Sobre estos requisitos, *Cfr*. Sentencia C-540/01.

45 *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-600A/95 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

46 Sentencia C-1645/00 M. P. Carlos Gaviria Díaz. En el mismo sentido ver, entre otras, las Sentencias C-442/01 y C-177/02 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1064/01 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; C-1065/01 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

47 *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-935/04 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

las disposiciones orgánicas aprobadas por la Ley 617 de 2000 se observa que ellas se relacionan con el sistema presupuestal de las entidades territoriales. Las materias adicionadas en la Ley Orgánica del Presupuesto o sus artículos modificados son los que contienen las normas a las cuales deben sujetarse las normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales. Luego, es evidente que la finalidad de la Ley 617 en esta materia fue modificar la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual desde su expedición ha sido igualmente vinculante para departamentos, distritos y municipio. (C .P., art, 352)".[48]

En cuanto a la materia regulada, la Corte encontró que existía una relación verificable entre el contenido de los preceptos y los asuntos sometidos a la reserva de ley orgánica. De igual modo, revisado el procedimiento legislativo, se evidenció que los artículos estudiados fueron aprobados por mayoría absoluta en cada uno de los debates legislativos, instancias en la que se hizo referencia expresa a que se aprobaba un proyecto de ley orgánica. A partir de estas conclusiones, la Sentencia C-540/0l concluyó que las normas mencionadas tenían el carácter de legislación orgánica, adscribiéndosele por ello las consecuencias jurídicas que la Constitución impone para previsiones de esa naturaleza.

3.5.3. Esta comprobación es importante para el asunto de la referencia, puesto que como lo evidencia la objeción propuesta, el informe desfavorable de las cámaras y el concepto del Ministerio Público, la acusación se centra en considerar que los artículos objetados son inconstitucionales, puesto que modificaron la legislación orgánica que en materia presupuestal ofrece la Ley 617/00, sin cumplir con los requisitos formales exigidos para el efecto. Por ende, en el apartado siguiente la Sala se ocupará de resolver estas problemáticas.

3.6. Solución a la objeción presidencial propuesta

Como se expresó en el fundamento jurídico 3.2., la decisión acerca de la objeción presidencial propuesta tiene dos niveles de análisis definidos. En primer lugar, debe determinarse si las disposiciones objetadas, esto es, los artículos 1° y 4° del proyecto de ley, tienen el efecto de derogar, modificar o adicionar normas orgánicas. En segundo término y en caso que la comprobación anterior resulte afirmativa, deberá definirse si el precepto cumplió con las condiciones constitucionales previstas para las leyes orgánicas.

3.6.1. El artículo 1° del proyecto de ley ofrece tres contenido normativos, a saber: (*i*) dispone que el límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para la vigencia 2001, seguirá calculándose de forma permanente; (*ii*) señala que la cuota de fiscalización a cuyo pago están obligadas las entidades descentralizadas del orden departamental, será adicionada a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales; y (*iii*) prevé que las reglas anteriores configuran la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.

La Sala advierte que la referencia que el artículo objetado hace a una norma orgánica es prueba indicativa de que podría configurar una modificación a su contenido. Este cambio es verificado de la lectura del artículo 9° de la Ley 617/00, cuyo texto es el siguiente, según se lee en el ***Diario Oficial*** 44.188 del 9 de octubre de 2000:

"Artículo 9°. *Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales.* Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

AÑO

	2001	2002	2003	2004
CATEGORÍA				
Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y Cuarta	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de la las Contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo."

Como es sencillo inferir, el artículo 1° objetado introduce modificaciones sustanciales a la norma orgánica transcrita, al menos en dos aspectos diferenciados. En primer lugar, altera el cálculo de reducción progresiva de los porcentajes de gastos en Contralorías Departamentales, para lo cual otorga vocación de permanencia al monto de ajuste previsto por el año 2001. En segundo término, define que esa fórmula será la única aplicable para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales, previsión que conlleva la inaplicabilidad de los contenidos normativos previstos por el artículo 9° de la Ley 617/00 para la definición de ese gasto público.

3.6.2. A una conclusión distinta arriba la Sala respecto de la acusación formulada contra el artículo 4° de la iniciativa. Dicha previsión consagra que las Contralorías Departamentales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control. Una previsión de esta naturaleza no versaría sobre materias objeto de reserva de ley orgánica en materia presupuestal, en tanto no cumple alguna de las funciones a las que se hizo referencia en el fundamento jurídico 3.5.1. de esta sentencia, ni configura una regla general dirigida a la conformación legal del presupuesto de rentas y la Ley de Apropiaciones. Antes bien, la norma objetada es de naturaleza enteramente particular y específica, encuadrándose *prima facie* en la competencia del Congreso para fijar los gastos de la Administración (Art. 150-11 C. P.), la cual es distinta de la facultad de estipular reglas generales en materia presupuestal, la cual sí recae en la reserva de ley orgánica.

Adicionalmente, no existe evidencia que la norma objetada derogue, complemente o modifique una disposición de la LOP o de las adiciones que a la misma contiene la Ley 617/00 en materia de definición de límites de gastos de las Contralorías Territoriales. Por lo tanto, la Corte no tiene alternativa diferente que declarar infundada la objeción presidencial contra el artículo 4° del proyecto de ley, ante la inexistencia de reserva de ley orgánica sobre la materia regulada.

Al respecto, la Sala considera importante destacar que contra la anterior conclusión podría plantearse válidamente que la norma analizada, en tanto determina un porcentaje mínimo que debe destinarse para la capacitación de funcionarios y sujetos vigilados por las Contralorías Departamentales, en realidad fija un parámetro para la definición del presupuesto de esas entidades y, por ende, haría parte de la legislación orgánica. A este respecto, debe reiterarse que esa disposición de esa naturaleza no configura un parámetro general para la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos, sino que es una regla particular, que se limita a imponer una condición específica a los gastos de un grupo definido de instituciones públicas. En tal sentido, no existe evidencia de que el precepto estudiado haga parte de la reserva de ley orgánica, hipótesis en la cual es necesario presumir que la normativa integra la competencia del legislador ordinario, según la regla fijada en el fundamento jurídico 3.4.2. de esta sentencia.

3.6.3. Ahora bien, frente al cumplimiento de los requisitos constitucionales del trámite legislativo, en especial la mayoría absoluta de que trata el artículo 151 C. P. y frente al procedi-

[48] *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia -540/01 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

miento congresional que precedió a la promulgación del artículo 1° objetado, la Corte observa la siguiente cronología en cuanto a la votación obtenida por la iniciativa en cada una de las etapas de dicho trámite.

3.6.3.1 El Proyecto de ley fue votado en primer debate en la sesión del 10 de junio de 2009 de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, y el artículo 1° objetado obtuvo, conforme lo expresa el informe de objeciones aprobado por las Cámaras, 13 votos favorables de los 15 miembros que integran la Comisión; esto es, mayoría absoluta. El Acta Nº 19 de la fecha mencionada se encuentra publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 520 del 17 de agosto de 2010, se expresa lo siguiente:

"**Señora Presidenta, doctora Griselda Janeth Restrepo Gallego:**

Entonces pongo en consideración la proposición presentada por la Subcomisión que se reunió ayer que modifica el texto que presentara el ponente con el informe de la ponencia. Anuncio que se abre la discusión sobre este articulado.

Señor Secretario, doctor Alfredo Rocha Rojas:

A ver, señora Presidenta. Hay modificaciones –me corrige el coordinador de la subcomisión– al artículo 1º; quedaría de la siguiente manera:

Honorable Senador Carlos Cárdenas Ortiz:

El proyecto como viene en el articulado, el artículo 2° pasaría al artículo 1º y tiene unas modificaciones.

Señor Secretario, doctor Alfredo Rocha Rojas:

Correcto y quedaría de la siguiente manera: Fortalecimiento del control fiscal. Las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales tendrán autonomía para el manejo y administración de su presupuesto, los presupuestos de las Contralorías territoriales excepto a la Contraloría Distrital de Bogotá se calcularán y crecerán tomando como base los presupuestos de ingresos corrientes de libre destinación proyectados por cada ente territorial auditado en los porcentajes descritos a continuación. A continuación viene la descripción de esos porcentajes con el artículo, posteriormente dice: Parágrafo. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento a cargo de las entidades descentralizadas departamentales, al punto cuatro por ciento a cargo de las entidades descentralizadas de orden municipal y distrital serán adicionadas a los presupuestos de las correspondientes Contralorías territoriales. Entiéndase esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías territoriales.

Está leída la modificación del artículo 2°, que pasaría a ser el artículo 1º.

Señora Presidenta, doctora Griselda Janeth Restrepo Gallego:

Someto a discusión de la Comisión la modificación presentada por la subcomisión en el artículo 1°. Anuncio que va a cerrarse. Queda cenada. ¿La aprueba la Comisión?

Señor Secretario, doctor Alfredo Rocha Rojas:

La aprueba, señora Presidenta."[49]

3.6.3.2. La iniciativa fue aprobada por la Plenaria del Senado en sesión del 19 de junio de 2009, con votación de 98 Senadores de los 102 que conforman la corporación legislativa, esto es, con mayoría absoluta, según lo pone de presente el informe de objeciones presidenciales. De este hecho da cuenta la ***Gaceta del Congreso*** número 774 de 2009, contentiva del Acta Nº 64 del 19 de junio del mismo año, en los siguientes términos.

"**Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal*.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Se abre segundo debate

La Presidencia pregunta a la Plenaria si acepta la omisión de la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el articulado del proyecto, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente."

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la Plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta:

¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente."[50]

Debe acotarse que el requisito de votación nominal del proyecto de ley no era exigible durante los debates en la Comisión Cuarta y en la Plenaria del Senado, puesto que dicha condición solo es predicable a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 10 del 14 de julio de 2009. Por lo tanto, bastaba para el caso la votación ordinaria, siempre y cuando se cumpliera con la mayoría absoluta exigida, lo que efectivamente ocurrió.

3.6.3.3. El proyecto de ley fue aprobado en tercer debate por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en sesión del 18 de agosto de 2009, para lo cual obtuvo 15 votos favorables de los 27 miembros de dicha Célula Legislativa, por lo que logró mayoría absoluta. Al respecto, en la ***Gaceta del Congreso*** 1204 del 26 de noviembre de 2009, en la que fue publicada el Acta Nº 51 del 18 de agosto del mismo año, se lee lo siguiente:

"Presidente, honorable Representantes Jorge Alberto Garciaherreros Cabrera:

En consideración la proposición con que termina el informe de la ponencia del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado. Se abre su discusión. Continúa su discusión. Anuncio que va a cerrarse la discusión. Se cierra la discusión.

¿Aprueban los honorables Representante miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, la proposición con que termina el informe de la ponencia del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado?

Señor Secretario, sírvase llamar a lista.

Secretario:

Con mucho gusto, señor Presidente.

Votan afirmativamente quince (15) honorables Congresistas el informe de la ponencia del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008.

(…)

Ha sido aprobado el articulado del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008, señor Presidente.

Presidente, honorable Representante Jorge Alberto Garciaherreros Cabrera:

Señor Secretario, sírvase dar lectura al título Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008.

Secretario:

Con mucho gusto, señor Presidente:

---

49 *Cfr*. ***Gaceta del Congreso*** 520/10, página 42.

50 *Cfr*. ***Gaceta del Congreso*** 774/09, página 78.

Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado, *por medio de la cual se fortalece al ejercicio del Control Fiscal.*

Presidente, honorable Representante Jorge Alberto Garciaherreros Cabrera:

En consideración el título del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado. Se abre su discusión. Continúa su discusión. Anuncio que va a cerrarse la discusión. Se cierra la discusión.

¿Aprueban los honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el título del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado?

Señor Secretario, sírvase llamar a lista.

Secretario:

Con mucho gusto, señor Presidente.

Votan afirmativamente quince (15) honorables Congresistas el título del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008.

(…)

Ha sido aprobado el título del Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008, señor Presidente.

Presidente, honorable Representante Jorge Alberto Garciaherreros Cabrera:

¿Quieren los Miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente que el Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008 Senado, tenga segundo debate?

Señor Secretario, sírvase llamar a lista.

Secretario:

Con mucho gusto, señor Presidente.

Votan afirmativamente quince (15) honorables Congresistas el querer de los honorables Representantes Miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes de que el Proyecto de ley número 383 de 2009 Cámara, 206 de 2008, tenga segundo debate."[51]

3.6.3.4. El artículo 1° objetado fue aprobado en cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, en sesión del 24 de noviembre de 2009, logrando 90 votos favorables de los 166 miembros de la Cámara, esto es, con mayoría absoluta. Así, la ***Gaceta del Congreso*** número 31 del 11 de febrero de 2010, que contiene el Acta de Plenaria Nº 220 correspondiente a la mencionada sesión, señala lo siguiente:

Dirección de la Presidencia, doctor Édgar Gómez:

Señor Secretario, continuemos con el Orden del Día.

Secretario doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

El artículo 1° señor Presidente tiene tres proposiciones. Una sustitutiva del ponente y de un gran número de Representantes, una aditiva del Representante Julián Silva, otra aditiva del Representante Julián Silva.

Como son aditivas las dos proposiciones, se puede votar en primera instancia las sustitutivas suscritas por el doctor Oscar Marín:

"Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Departamentales". El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000, para la vigencia de 2001 seguirá calculándose en forma permanente las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento, a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales, entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.

Firman: *Óscar de Jesús Marín, Carlos Zuluaga, Germán Hoyos, Ismael Aldana, Diego Patiño, Jorge Casabianca, Carlos Arturo Piedrahíta, Roy Barreras, Constantino Rodríguez*, y una gran cantidad de firmas, señor Presidente.

(…)

Dirección de la Presidencia, doctor Édgar Gómez:

Se somete a consideración la proposición leída. Se abre su discusión. Anuncio que va a cerrarse. Queda cerrada. Señora Secretaria, sírvase abrir el registro.

Subsecretaria, Flor Marina Daza, informa:

Se abre el registro, señor Presidente, votando Sí; se aprueba la Proposición Sustitutiva.

(...)

Subsecretaria Flor Marina Daza, informa:

Sí, señor Presidente, el resultado es el siguiente: Por el Sí: 93.

Señor Presidente, si usted lo autoriza, porque ya se cerró la votación.

Dirección de la Presidencia, doctor Édgar Gómez:

Autorizado el doctor Roy.

Subsecretaria, Flor Marina Daza, informa:

Entonces: Por el Sí, sería 94, y por el No, 6.

Acta 220 de 2009

(noviembre 24)

Revisado el resultado de la votación de la proposición sustitutiva del artículo 1º, del Proyecto de ley número 383 de 2009, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal, presentado por el ponente y otros, se observa que esta es:

Por el Sí, 91 votos.

Por el No, 6 votos.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

(...)

Señor Presidente, ha sido aprobada la Proposición Sustitutiva con la votación requerida por la ley y la Constitución."[52]

3.6.3.5. Debido a las discrepancias urgidas entre los textos aprobados por las Cámaras, debió conformarse comisión accidental de conciliación. El texto conciliado fue aprobado por la Plenaria del Senado en sesión del 14 de diciembre de 2009, contenida en el Acta Nº 26 de la misma fecha, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** 26 del 5 de febrero de 2010. De la lectura del acta se advierte que el informe contó con 61 votos favorables de los 102 Senadores que integran la Plenaria, esto es, con mayoría absoluta, como se demuestra en la transcripción pertinente.

"La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente Informe de Conciliación. **Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara**, *por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal*.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Antonio del Cristo Guerra de la Espriella.

Palabras del honorable Senador Antonio del Cristo Guerra de la Espriella.

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Antonio del Cristo Guerra de la Espriella:

Presidente, gracias. Sencillamente porque algunos colegas nos estamos preguntando para refrescar la memoria, el contenido exacto de este proyecto, si alguno de los Ponentes o Conciliadores nos puede comentar y en qué consiste la Objeción o el Informe de Conciliación, para tener mayor claridad sobre el tema.

Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Carlos Cárdenas Ortiz:

Gracias, Presidente. Efectivamente pues lo que estamos conciliando acá es el texto de este proyecto que busca fortalecer el Control Fiscal de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre todo sirve para aclarar un vacío normativo, en lo que tiene que ver con las cuotas de fiscalización.

---

51 *Cfr.* ***Gaceta del Congreso*** 1204/09, página 8-9.

52 *Cfr.* ***Gaceta del Congreso*** 31/10, página 63-68.

A su vez también, el artículo incentiva a todo lo que tiene que ver con la capacitación para que el presupuesto de las mismas Contralorías Territoriales, se designe un porcentaje para la capacitación de los Funcionarios Sujetos de Control de estas Entidades Territoriales.

Hay un artículo nuevo que se incluye dentro de la Conciliación, que se exceptúa de estas Normas lo relacionado con o no se aplicaría para la Contraloría Distrital de Bogotá.

De otra parte también, sirve mucho para las finanzas de las Contralorías Territoriales, por cuanto se aclara que todo aquello que tenga que ver con condenas o pagos de conciliaciones, indemnizaciones, esto se haga con presupuesto de los departamentos y municipios que tienen Contralorías y que eso no afecte los gastos de funcionamiento de las respectivas Contralorías Territoriales.

Repito entonces, es simplemente una aclaración en el cálculo que se hace para la fiscalización de los Sujetos de Control por parte de estas Entidades Territoriales de Control. Gracias, Presidente.

Leída y cerrada la discusión del Informe, la Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009 abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el sí: 61

Por el no: 3

Total: 64 Votos"[53]

3.6.3.6. En lo que respecta a la aprobación del informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara de Representantes, esta se llevó a cabo en la sesión del 10 de diciembre de 2009, cuya Acta Nº 225 fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 66 del 19 de marzo de 2010. La votación del informe fue adelantada de la siguiente manera, como puede verificarse de la lectura del Acta mencionada.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Édgar Alfonso Gómez Román:

Continuar, señor Secretario.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Siguiente punto del Orden del Día, es el acta de conciliación al proyecto de ley, por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.

El informe de conciliación dice: Informe de conciliación, en reunión efectuada en la fecha, los suscritos integrantes de la Comisión de Conciliación, Senadores y Representantes, y una vez analizado en detalle los textos, hemos acordado de manera unánime acoger el texto aprobado por la honorable Cámara de Representantes. Por lo cual proponemos se conforme el articulado que se transcribe a continuación, de acuerdo con nuestro informe y sea así aprobado. Firman: *Carlos Alberto Zuluaga, Óscar Marín, Carlos Cárdenas, Ubéimar Delgado.*

Ha sido leído el informe. Puede someter el informe de conciliación a aprobación de la Plenaria.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Édgar Alfonso Gómez Román:

En consideración el informe de conciliación leído. Se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Señor Secretario sírvase abrir el registro.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Se abre el registro. Votando Sí se aprueba el informe de conciliación, votando No, se niega.

Violeta Niño, vota Sí. Germán Varón, vota Sí. Lidio García vota Sí.

Subsecretaria General, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Oscar Arboleda, vota Sí.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Édgar Alfonso Gómez Román:

Señores Representantes, estamos en votación. De mantenerse este ritmo de votación, nos vamos a ver obligados a levantar la sesión.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Julián Silva, vota No.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Édgar Alfonso Gómez Román:

Señores Representantes, estamos en votación. Vamos a ordenar cerrar el registro. Quienes no hayan votado, por favor hacerlo de forma inmediata.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Lidio García, vota Sí. Pedro Muvdi, vota Sí.

Se está votando un acta de conciliación del proyecto de control fiscal, acogiendo el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Édgar Alfonso Gómez Román:

Señores Representantes, estamos en votación. Por favor, quienes no hayan votado, favor hacerlo de forma inmediata.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Vota Sí, el doctor Carlos Ávila.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Édgar Alfonso Gómez Román:

Representantes, faltan cuatro votos para que esta iniciativa no se hunda.

Estamos votando el tema de Control Fiscal.

El Representante Juan Córdoba vota Sí.

Germán Hoyos vota Sí.

Señor Secretario, sírvase cerrar el registro e informar el resultado de la votación.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Sí, Presidente. Por el Sí 84. Por el No 2. Ha sido aprobado por las mayorías exigidas en la Constitución Política y en la ley el informe de conciliación leído, señor Presidente.

Cámara de Representantes

República de Colombia

RCS N° 3352 10-12-09

Asistentes: 131 1:11:20 p.m.

INFO. CONCI.

DIC. 10/2009

INFORME DE CONCILIACIÓN AL P. L. 383 DE 2009 CÁMARA, 206 DE 2008 SENADO

Tipo de mayoría simple (66) (sic)

Sí: 75

Casabianca P. Jorge

Besaile Fayad Musa

Camelo Ramos José J.

Giraldo Jorge Homero

Barón Caballlero Liliana

Hurtado Pérez Óscar

López de Joaqui Gema

Morales Gil Jorge I.

Osorio B. Héctor

Patiño A. Diego

Rondón G. Gilberto

Piedrahíta C. Carlos

Rivera F. Guillermo

[53] *Cfr.* ***Gaceta del Congreso*** 26/10, página 47-48.

Santos M. Guillermo
Suárez Flórez Mario
Galves M. Carlos A.
Valencia M. Juan
Vanegas Queruz Luis
Gaviria Muñoz Simón
Dussán López Luis E.
Javela M. Ignacio A.
Hurtado Angulo Hemel
Gómez Román Edgar A.
Londoño S. César H.
Alférez T. Álvaro
Lizcano A. Óscar M.
Mota y M. Karime
Pérez Alvarado Jorge
Posada S. Augusto
Viana G. Germán
Rapag Matar Fuad E.
Restrepo C. Jaime
Restrepo Orozco Luis
Ricardo Amanda
Rodríguez R. Roosvelt
Salas Moisés Luis E.
Aldana V. Ismael de
Serrano M. Luis
Soto J. Carlos
Vives H. Manuel J.
Yepes M. Jaime A.
Zambrano E. Bérner L.
Pacheco A. Álvaro
De La Peña Fernando
Rodríguez Constantino
Vélez Mesa William
Chagres S. Hernando
Barrios B. Luis F.
Bermúdez José Ignacio
Hernández E. Juan M.
Aguirre R. Pedro
Pacheco C. Tarquino
Palacio Serna Efrén
Cuenca Ch. Carlos A.
Bravo Realpe Óscar
Gallardo A. Julio
Trujillo R. Pedro P.
Garciaherreros Jorge
González O. Jorge
Guerra de la Rosa Orlando
Ibarra Obando Luis J.
Jiménez S. Pedro
Mantilla S. Jorge
Naranjo E. Diego
Negrete Flórez José
Paredes A. Myriam
Puentes Díaz Gustavo
Rodríguez P. Ciro
Zuluaga Díaz Carlos
Díaz Ortiz Gloria E.
Galvis Romero Miguel
Legro Segura River
Obando Ordóñez Pedro
Polanco J. Orsinia
Reyes Forero Germán

No: 1

Montoya Toro Orlando

Abstiene: 0

Excusados: 0

REGISTRO MANUAL PARA VOTACIONES

INFO.CONCI.

TEMA A VOTAR: INFORME DE CONCILIACIÓN AL P. L. 383 DE 2009 CÁMARA, 206 DE 2008 SENADO

SESIÓN PLENARIA: JUEVES 10 DE DICIEMBRE DE 2009

Sí:

Niño Morales María Violeta
Marín Marín Óscar de Jesús
Varón Cotrino Germán
García Turbay Lidio Arturo
Arboleda Palacio Óscar Alberto
Ávila Durán Carlos Enrique
Muvdi Aranguena Pedro Mary
Córdoba Suárez Juan de Jesús
Hoyos Giraldo Germán Darío

No

Silva Meche Jorge Julián.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Édgar Alfonso Gómez Román:

Continuemos con el orden del día, señor Secretario"[54].

Del aparte citado se concluye que el informe de conciliación contó, como lo informara el Secretario General de la Cámara a la mesa directiva durante la sesión, con 84 votos favorables de los 166 representantes que integran la corporación legislativa, esto es, como mayoría absoluta. Debe aclararse que este número de votos se obtiene de sumar la votación obtenida por el mecanismo electrónico dispuesto en la plenaria, que correspondió a 75 votos favorables y uno desfavorable, a los votos expresados *manualmente*, equivalentes a 9 sufragios favorables y uno desfavorable. Por ende, el total de votos que obtuvo el informe de conciliación fue de 84 a favor y dos en contra, cumpliéndose de tal modo con la exigencia de mayoría absoluta que prevé el artículo 151 C.P. para el caso de los proyectos de Ley Orgánica.

3.6.3.7. La Corte, a partir del análisis probatorio efectuado, se aparta de las consideraciones efectuadas por la objeción presidencial y el Ministerio Público, en el sentido que el proyecto de ley no obtuvo la mayoría absoluta requerida para las leyes orgánicas. En contrario, estudiada cada una de las etapas del trámite legislativo, se encontró que dicha mayoría estuvo presente en todas las votaciones. Para el caso particular de la aprobación del informe de la comisión accidental de conciliación por parte de la Cámara de Representantes, la Sala encuentra que el fundamento fáctico de la posición asumida por el Procurador General, pudo originarse en la lectura incompleta de la votación, que solo tuvo en cuenta el registro electrónico, mas no los votos expresados a través del mecanismo manual.

Ahora bien, del trámite del proyecto de ley también puede verificarse que la intención del Congreso fue aprobar una normatividad de índole orgánica, reformatoria de disposiciones de la LOP, comprobación que sumada al contenido de la materia regulada y al cumplimiento de la mayoría absoluta prescrita por el artículo 151 C.P., demuestra la naturaleza jurídica particular de la norma analizada. Sobre el convencimiento de las cámaras acerca de esa condición, resultan ilustrativas las consideraciones efectuadas tanto en el primer debate en la Comisión Cuarta

[54] *Cfr.* ***Gaceta del Congreso*** 66/10, páginas 37-38.

del Senado, como durante el cuarto debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes. En el primer caso, uno de los representantes puso de presente que la regulación planteada incorporaba modificaciones a las normas orgánicas en materia de presupuesto que prevé la Ley 617 de 2000, por lo que pidió que la mesa directiva verificara que el proyecto fuera aprobado por la mayoría exigida por la Constitución, lo que efectivamente se llevó a cabo. Sobre el particular, en la ***Gaceta del Congreso*** 520 de 2010, se expresa:

"Honorable Senador Charles Schultz Navarro:

Honorable Senador, cedo a su solicitud, pienso que es bien pertinente y estoy totalmente presto a contribuir y a mejorar la redacción de este artículo y poder crear una norma que realmente nos dé garantías de que estamos contribuyendo no solo a fortalecer el control fiscal, sino a mirar todo el proceso de transparencia alrededor de las Contralorías.

Honorable Senador Luis Fernando Duque García:

Mil gracias, Senador Schultz. Entonces resultaría, señora Presidenta, que se sienta una especie de subcomisión, aquí hemos trabajado en eso para que se revise la ponencia para segundo debate y se le dé pues toda la explicación y termino; y esta, sí es de fondo, la apreciación que tengo: el artículo 95 de la Ley 617, hay una excepción legal que dice "Se constituyen como normas orgánicas", ojo con esto, porque la Ley 617 es una ley ordinaria, de trámite ordinario, pero incluye en el artículo 95 normas orgánicas que requieren por lo menos las constancias de mayorías calificadas y dice que las normas orgánicas son los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10 y aquí estamos tocando los artículos 8°, 9°, 10, para efectos de que no se vaya a viciar el proyecto de inconstitucionalidad.

Le sugiero entonces, señora Presidenta, que se deje una constancia clara de que este Proyecto de ley ha sido aprobado en su contenido, en su articulado, con la mayoría calificada de la Comisión; con esto obviamos entonces cualquier procedimiento de inconstitucionalidad que pueda tener el trámite. Muchas gracias, señora Presidenta.

Señora Presidenta, doctora Griselda Janeth Restrepo Gallego:

Estoy plenamente de acuerdo con usted, doctor Luis Fernando, y dejamos entonces constancia de que este proyecto desde su inicio ha tenido la aprobación de la mayoría calificada en la Comisión. ¿Sigue? Ah, bueno.

Señor Secretario, doctor Alfredo Rocha Rojas:

Así es, señora Presidenta. Como usted dice es correcto, se ha votado este proyecto con la mayoría necesaria para tal situación, lo certifica la Secretaría."[55]

Para el caso de la plenaria de la Cámara, varios congresistas expresaron sus reparos a la iniciativa, entre otras razones porque argumentaban que a pesar que reformaba las normas orgánicas incorporadas a la LOP por la Ley 617 de 2000, no se trataba de una legislación de la misma naturaleza. Ante este interrogante, el representante Óscar Marín expuso ante la plenaria que el proyecto efectivamente había sido tramitado conforme a las exigencias de las leyes orgánicas, por lo que su constitucionalidad no resultaba afectada por ese aspecto. Sobre el asunto, en el acta de la sesión se observa lo siguiente:

"**Dirección de la Presidencia, doctor Édgar Gómez:**

Gracias doctor Venus Albeiro. Sigue usted con el uso de la palabra Representante Óscar Marín para que dé las explicaciones de esta iniciativa.

Intervención del honorable Representante doctor Óscar Marín:

Muchas gracias Presidente. En primer lugar quiero referirme a las explicaciones o argumentos que daba el doctor Orlando Montoya.

(…)

Yo dejaría ahí señor Presidente para que podamos seguir. ¡Ah! bueno hay otro tema. Para tranquilidad de los compañeros de la Plenaria de la Cámara, el tema de la Ley Orgánica. Claro doctor Julián y doctor Orlando, que este proyecto ha surtido trámite de Ley Orgánica.

En el Senado de la República tuvo una votación calificada como lo requiere la Ley Orgánica. En la Comisión Cuarta de la Cámara fue votado por unanimidad, por 15 Representantes a la Cámara de 27 que lo constituimos, es decir, hay quórum, hay votación calificada. Y en la, en la exposición de motivos hablamos claramente de que es una reforma a la Ley 617 y que por ende es un Proyecto de Ley Orgánica, y le dejo también la claridad a la Plenaria que para poder aprobar hoy este proyecto, necesitamos votación calificada y por eso yo le pediría a todos los colegas que nos acompañen muy juiciosos en esta votación. Bien pueda señor Presidente."[56]

En consonancia con lo anterior, al momento de aprobar la proposición con la que finalizaba el informe de ponencia, la cual solicitaba a la plenaria dar segundo debate de la iniciativa, el Secretario General de la Cámara advirtió que la mayoría que debía alcanzarse era de carácter absoluto, pues se trataba de una norma de naturaleza orgánica.[57] Además, cuando se aprobó la proposición modificatoria al artículo 1º del proyecto de ley, se contó con idéntica mayoría, como tuvo oportunidad de explicarse en precedencia.

3.6.4. Conforme los argumentos anteriores, la Sala concluye que la aprobación del artículo 1º del proyecto de ley cumplió con los requisitos exigidos por la Constitución para las leyes orgánicas. Por ende, la objeción presidencial formulada por este motivo resulta infundada y así se declarará en la parte resolutiva de esta sentencia.

DECISIÓN:

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar **INFUNDADAS** las objeciones gubernamentales formuladas al Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado – 383 de 2009 Cámara, "por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal".

Segundo. En consecuencia de lo anterior y exclusivamente respecto de la objeción formulada por el Gobierno Nacional, declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de ley número 206 de 2008 Senado, 383 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal.*

Tercero. Dése cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

Mauricio González Cuervo, Presidente; *María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto* (Impedimento acepatado)*;* Magistrados, *Luis Ernesto Vargas Silva,* Magistado (P).

La Secretaria General

Martha Victoria Sáchica Méndez,

Sentencia C-701/10.

---

55 *Cfr*: ***Gaceta del Congreso*** 520/10, página 44.

56 *Cfr*: ***Gaceta del Congreso*** 31/10, páginas 54-55.

57 Sobre el particular, en la página 61 de la ***Gaceta del Congreso*** 31/10, se lee lo siguiente:

*"**Dirección de la Presidencia, doctor Édgar Gómez:***

En consideración el Informe de Ponencia, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, señor secretario sírvase abrir el registro.

Secretario doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Se abre el registro para votar. Votando sí, se aprueba el informe de ponencia. Votando no, se niega.

Intervención del honorable Representante Óscar Marín:

Óscar Marín, vota sí, y le pide a la honorable Plenaria de la Cámara, votar sí.

Secretario doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Óscar Marín, vota: Sí.

Constantino Rodríguez, vota: Sí.

Esta votación se hace dentro del marco del trámite de una ley orgánica, por lo tanto su aprobación requiere la mayoría absoluta." (Subrayas no originales).