

Sentencia C-803/03

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Pronunciamento de fondo por producción de efectos jurídicos/PRINCIPIO PERPETUATIO JURISDICTIONIS-  
Pronunciamento sobre norma que ha dejado de regir

SUPREMACÍA EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Propósito protector

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Correspondencia conceptual con su núcleo temático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Correspondencia entre título de ley y contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Propósitos esenciales

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Materia predefinida

FUNCION LEGISLATIVA-Racionalización

UNIDAD DE MATERIA-Consolidación principio de seguridad jurídica

La unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concreción del principio democrático/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Rigor del control constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Límites a la potestad de configuración legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Flexibilidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad de los componentes del proyecto de ley con la materia principal

DEBATE PARLAMENTARIO-Finalidad

DEBATE PARLAMENTARIO-Objeto

DEBATE PARLAMENTARIO-Requisitos de publicidad

Los requisitos de publicidad que constituyen el presupuesto del debate legislativo no se reducen a la publicación formal del proyecto, sino que incluyen también la necesidad de que haya claridad sobre el contenido del mismo, el cual debe hacerse explícito desde la exposición de motivos, en las ponencias o en el curso de los debates, de manera que sea posible diferenciar entre sus distintos componentes.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Aprobación de norma sin adelantar debate sobre su verdadero significado

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vinculación de carácter temporal

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Distinción de dos tipos de disposiciones

En las leyes anuales de presupuesto, y las que se expidan para modificarlas, es posible distinguir dos tipos de disposiciones; por un lado, las que adicionan o disminuyen rentas y gastos, esto es, aquellas disposiciones por medio de las cuales se hace una estimación de los ingresos y se autorizan los gastos para la respectiva vigencia fiscal, y, por otro, las que se conocen como disposiciones generales y que tienen un carácter meramente instrumental con miras a la debida ejecución del presupuesto aprobado.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Materia propia

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Temporalidad

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Modificación normas sustantivas

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Presentación por el Gobierno

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Proyecto de ley de modificación

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Autonomía

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

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Control fiscal de gestión/AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-No es sujeto de gravamen por concepto de vigilancia fiscal

CONTROL FISCAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Clausula general de competencia

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Autonomía presupuestal

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Carácter permanente de la vigilancia fiscal

NORMA ACUSADA-Contenido de regulación material

Referencia: expediente D-4487

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley 779 de 2002 “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002”.

Accionante: Germán Alberto Herrera Riveros

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil tres (2003)

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Germán Alberto Herrera Riveros, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 779 de 2002, “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002”.

La Corte mediante auto de marzo trece de 2003 proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda y ordenó comunicarla al Presidente del Congreso, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Contralor General de la República, al Auditor General de la República y al Director del Departamento de Derecho Económico de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, para que intervengan impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicada en el Diario Oficial 45.038:

### **LEY 779 DE 2002**

**(diciembre 17)**

por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002.

### **El Congreso de Colombia**

#### **DECRETA:**

(...)

**Artículo 11.** Exceptúase de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas.

## III. LA DEMANDA

### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el accionante que la disposición acusada es contraria a los artículos 119, 151, 158, 178, 267 y 268 de la Constitución Política.

### 2. Fundamentos de la demanda.

2.1. En concepto del accionante, la disposición acusada, en cuanto asigna a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, el control fiscal sobre la Auditoría General de la República, viola directamente los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución, los cuales disponen que la función pública de control fiscal le corresponde a la Contraloría General de la República y establecen en su favor una cláusula general de competencia sobre la materia.

Siguiendo anteriores pronunciamientos de esta Corporación y del Consejo de Estado, el demandante estima que la competencia de la Contraloría para ejercer el control fiscal se deriva directamente de la Constitución, motivo por el cual no le es dable al legislador modificarla[1]. Pone de presente que el Consejo de Estado, en una demanda de nulidad por inconstitucionalidad, planteó que:

“(…) Sin embargo de ello no se sigue que la jurisprudencia constitucional haya sostenido que la Autonomía de la Auditoría General de la República implique excluirla de vigilancia fiscal, ni de la cláusula general de competencia que en el campo de la fiscalización del patrimonio público, constitucionalmente le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, según el artículo 267 de la Constitución (…)”

Aunque la Auditoría es un órgano autónomo, no por ello deja de estar sometido a la totalidad de los controles a que el sistema constitucional colombiano sujeta a las distintas entidades pertenecientes a las ramas y órganos del Estado y a quienes ejercen funciones públicas, pues la autonomía no la convierte en un ente omnímodo ni la sustrae a los controles establecidos por la Constitución. Por el contrario, la vigilancia fiscal que en cuanto función pública, le compete ejercer respecto de las Contralorías, debe cumplirse con estricta sujeción a los mandatos de la Constitución Política y de las leyes que la desarrollan.

La autonomía de la Auditoría no es, pues, incompatible con su sometimiento a la vigilancia fiscal que la Contraloría General de la República ejerce en defensa del patrimonio público, respecto de todo aquel que maneje o administre fondos o bienes de la Nación, trátese de una entidad pública o particular, forme o no parte del Estado y goce o no de autonomía, según lo preceptuado por el artículo 267 de la Constitución.

La circunstancia de que la Auditoría maneje fondos y bienes de la Nación, determina que inexorablemente esté sometida a la vigilancia que para todo ente que administra recursos o fondos de la nación ordena efectuar a la Contraloría el artículo 267 de la Carta, lo que no atenta contra su autonomía puesto que no implica una autorización que prohíje la intromisión de la Contraloría en las decisiones propias del Auditor”

**2.2.** El accionante estima que la norma acusada, particularmente su segunda parte, resulta contraria a la exigencia constitucional de la unidad de materia, pues en ella se atribuye a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes la función de adelantar el control fiscal sobre la Auditoría General de la República, asunto por completo ajeno a la materia propia de la Ley 779 de 2002, por medio de la cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2002. A ese efecto señala que “[l]a independencia del texto demandado, respecto al cuerpo de la ley 779 es plena, debido a que en la actualidad no existe norma constitucional o legal que regule el ejercicio del control fiscal por parte de la Comisión Legal de Cuentas, por lo cual el texto del artículo demandado, no reproduce ni invoca norma previa, sino que se presenta como una nueva asignación de competencias, en un texto legal donde el tema de discusión difiere sustancialmente de lo aprobado en el artículo sub-examine”. De esta manera, anota, la disposición acusada introduce en las disposiciones generales de una Ley de Presupuesto materias atinentes a la competencia para ejercer el control fiscal.

**2.3.** Como tercer cargo, señala el interviniente que la disposición demandada desconoce el artículo 178 de la Constitución Política, según el cual, las funciones especiales de control fiscal en cabeza del Cámara de Representantes, se circunscriben al examen consolidado de los

informes preparados por la Contraloría General de la República. De suerte que, el texto del artículo demandado, “adiciona desde el nivel legal, una nueva atribución a la Cámara de Representantes, evento que sólo sería procedente a partir de una reforma constitucional, donde se efectuara tal distribución de competencias o en su defecto, una modificación constitucional que exceptuara a la Auditoría General de la República de la cláusula general de competencia de la Contraloría General de la República”.

2.4. A juicio del accionante, la norma acusada modifica la Ley 5ª de 1992, que tiene el carácter de orgánica y, por consiguiente, sólo puede ser modificada por otra ley de la misma categoría. Ello es así por cuanto el artículo 310 del reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), regula las funciones de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, y entre ellas no figura la que se adiciona en la disposición demandada, razón por la cual la misma resulta contraria al artículo 151 de la Constitución.

En estos términos, las atribuciones entregadas por el legislador a la Comisión Legal de Cuentas a través de una Ley Orgánica sólo podían ser modificadas o adicionadas a través de la expedición de una ley del mismo rango, y no de una Ley ordinaria, como ocurrió con el artículo demandando.

2.5. Arguye el demandante que en el artículo 267 de la Constitución Política se garantiza la autonomía administrativa y presupuestal de la Contraloría y que a ese efecto, en el artículo 4º de la Ley 106 de 1993, se estableció una tarifa de control fiscal[2] cuya liquidación para cada organismo o entidad vigilada, de acuerdo con la ley, corresponde a la propia Contraloría, asunto que fue objeto de estudio por la Corte Constitucional en Sentencia C-1148 de 2001.

A partir de lo expuesto, el accionante concluye que el legislador al establecer en la norma acusada que la Auditoría General de la República queda excluida de cancelar la citada tarifa de control fiscal, desconoce una competencia radicada por la ley en cabeza del Contralor General de la República para fijar la tarifa, y es contraria a la garantía de autonomía presupuestal de la Contraloría consagrada en el artículo 267 Superior.

Luego, no obstante que el legislador, “en ejercicio de la libertad de configuración normativa en materia impositiva, cuenta con la competencia necesaria para establecer contribuciones fiscales y parafiscales, y para reglar la forma de liquidar este 'tributo especial' (...), esta facultad debe entenderse en forma armónica con la autonomía presupuestal de la Contraloría, la cual le permite establecer tarifas a todos los entes de control”.

#### IV. INTERVENCIONES.

Intervención de la Auditoría General de la República.

El ciudadano César Augusto López Botero, en representación de la Auditoría General de la República, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Después de un completo recuento sobre los antecedentes de la institución de la Auditoría en la Constitución de 1991, en la legislación y en la jurisprudencia, particularmente para resaltar la tarea de depuración que se ha cumplido en orden a garantizar su independencia y autonomía en relación con las entidades que le corresponde vigilar, el interviniente sustenta su posición en las siguientes consideraciones:

1.1. Señala que existen dos niveles de control fiscal. El primero es el que ejercen la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales sobre las entidades públicas y los particulares que administran recursos del Estado. El segundo es el que se adelanta por la Auditoría sobre la gestión que cumplen los citados organismos de control. Para que dicho sistema funcione no es posible, y resulta contrario a la garantía de autonomía prevista en la Constitución para los organismos de control, que las entidades vigiladas, ejerzan, a su vez, el control sobre las entidades que las vigilan. Ello conduciría a restarle a la Auditoría la autonomía e independencia que la Corte Constitucional y la Ley le han reconocido. (Sentencias C-499 de 1998, C-110 de 1998 y C-1339 de 2000).

La Auditoría General de la República fue concebida por el constituyente como el supremo organismo de control fiscal de segundo nivel y, por tal razón, se le ha atribuido la función de ejercer el control sobre la gestión fiscal adelantada por la Contraloría General de la República (artículo 272 de la Carta), competencia que ha sido ampliada a las Contralorías Departamentales (artículo 10 de la Ley 330 de 1996) y a las Contralorías Distritales y Municipales (numeral 12 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000)[3].

Es preciso indicar, afirma el interviniente, que el ejercicio del control fiscal de la Auditoría General de la República comprende no sólo el examen del manejo de los recursos y bienes asignados a las Contralorías para su funcionamiento, sino adicionalmente, "... la forma en que desarrollan la función pública que les ha sido encomendada, que propende por la recuperación de los valores en que se ha visto afectado el recurso público como consecuencia de una indebida gestión fiscal y que, por ende, conllevan el ejercicio de gestión fiscal". Así, concluye que, de reconocerse que la Contraloría General puede ejercer control fiscal respecto de la Auditoría General, esa entidad debería ejercer tal competencia con los mismos alcances que la que corresponde a la Auditoría General, lo que conduciría, en un contrasentido, a que el ente sometido a vigilancia pueda revisar las actuaciones que se estén adelantando en su contra.

Por tal motivo, el artículo 11 de la Ley 779 de 2002 - disposición acusada -, se limita a reconocer la interpretación armónica previamente realizada, en el sentido de ratificar la exclusión de la Auditoría General de la República del control efectuado por la Contraloría General. A este respecto, reitera que la jurisprudencia constitucional, a partir de la interpretación con autoridad realizada al artículo 274 Superior, ha dado prevalencia a la autonomía e independencia del citado organismo de control fiscal del segundo nivel. De suerte que, considera el interviniente, yerra el Consejo de Estado, en la sentencia referida por el accionante, al pretender desconocer abiertamente los principios medulares reconocidos por la hermenéutica constitucional a la Auditoría General.

1.2. En este contexto, si la Auditoría no está sujeta a la vigilancia de la Contraloría, no está obligada a pagar la tarifa de control fiscal que impone dicho organismo de control del primer nivel.

Adicionalmente, señala que se equivoca el accionante cuando afirma que el legislador se encuentra impedido para excluir a un sujeto del pago de la tarifa de control fiscal que impone la Contraloría, pues dicho tributo se encuentra sujeta al principio de legalidad que consagra el artículo 338 de la Constitución.

En esta medida, "... el Contralor General de la República no tiene la facultad de 'imponer tarifas de control fiscal' sin que el legislador autorice y defina, previamente, los sujetos pasivos de la misma. En consecuencia, no es cargo que tenga la vocación de prosperidad aún restringiendo a

ese particular aspecto pues, en el contexto del presente proceso, pierde cualquier fortaleza cuando se llega a la conclusión de que la Auditoría General de la República no es sujeto vigilado de la Contraloría General de la República”.

**1.3.** En relación con el cargo de violación de la unidad de materia, el interviniente afirma que el artículo acusado desde su postulado negativo, es decir, a partir de la ratificación de la exclusión del control fiscal de la Contraloría sobre la Auditoría, genera, necesariamente que no se cause obligación fiscal alguna a cargo de la segunda. Por ello, “la inclusión de este texto en una ley que regula el presupuesto de una determinada vigencia fiscal no produce una ruptura al principio de unidad de materia reforzado. El propio accionante así lo reconoce cuando limita el examen a la segunda premisa reconociendo en la primera una clara identidad con la ley”.

**1.4.** Por otra parte, el interviniente considera que la disposición acusada no está vulnerando el artículo 178 de la Constitución Política, ni la Ley 5ª de 1992, al reconocerle a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes el control sobre las funciones desarrolladas por la Auditoría. Ello, por cuanto dicha atribución tiene reconocimiento implícito en el numeral 1º del artículo 178 Superior y en el artículo 310 de la citada Ley 5ª. Así, el representante de la Auditoría, manifiesta que:

“En efecto, le corresponde a ese organismo [Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes] fenecer las cuentas, formular glosas y desplegar el procedimiento propio al control fiscal. Lo que ocurre es que, a diferencia de las restantes entidades estatales, existe una función previa atribuida a la Contraloría General de la República en materia de vigilancia de la gestión fiscal, en forma posterior y selectiva. Este organismo de control fiscal, ejerce una tarea mediadora. El escenario se modifica sustancialmente cuando se trata de la vigilancia fiscal a la Auditoría. Si, como se ha señalado, no corresponde a la Contraloría General realizarla, sencillamente ha reposado en la Cámara de Representantes esa tarea. No de otra forma se puede entender que dicha Corporación haya fenecido el ejercicio fiscal de la Auditoría General de la República para la vigencia fiscal del 2001. En consecuencia, la norma cuestionada se limita a sacar a flote lo que ya tiene sustento constitucional, jurisprudencial y legal propio.

Ahora bien, una norma que tiene un sentido meramente aclaratorio, pone en evidencia lo que se encuentra latente en la normatividad, y cuyo texto tiene como vértice un soporte jurisprudencia, no puede ser retirado del ordenamiento con fundamento en que la lectura que realiza el actor supone que se está asignando una nueva función a la Cámara de Representantes. Lo cierto es que sí la tiene y el peticionario, a pesar de que la menciona, no la toma en cuenta pues no da alcance a las implicaciones que tal atribución genera en el contexto del control fiscal y, particularmente, frente a la Auditoría General de la República”.

**2.** Intervención del Centro de Estudios en Derecho y Economía del Departamento de Derecho Económico de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

El ciudadano Carlos Pablo Márquez, en su calidad de Coordinador del citado Centro de Estudios, intervino con el objeto de solicitar a la Corte declarar la inexecutable parcial de la norma acusada, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

El interviniente afirma que en la disposición acusada es posible encontrar dos partes: la primera, conforme a la cual se exceptúa de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación, y la segunda, según la cual el control fiscal de la Auditoría es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas. Señala

que dada la falta de claridad de la disposición acusada, es posible realizar diversas lecturas de esta segunda parte de la disposición: una conforme a la cual la Comisión Legal de Cuentas sería titular de funciones de control fiscal, y otra según la cual la norma atribuye a la Comisión Legal de Cuentas la función de vigilancia fiscal de la Auditoría General de la Nación. La primera lectura resulta contraria a la cláusula general de competencia de la Contraloría General de la República, y sería violatoria, también, de la normatividad constitucional que rige el ejercicio de la actividad legislativa, por cuanto se estaría atribuyendo a la Comisión Legal de Cuentas, funciones que no están previstas ni en la Constitución, ni en la ley orgánica del reglamento del Congreso. Las mismas consideraciones resultan aplicables a la segunda interpretación, razón por la cual, cualquiera que sea su alcance, este aparte de la disposición acusada es contrario a la Constitución.

El interviniente destaca, por otra parte, que ni en la Constitución, ni en la ley (Decreto-ley 272 de 2000 y Ley 106 de 1993), se asigna a alguna entidad u organismo del Estado, el control sobre la Auditoría General de la Nación. Luego, si el artículo 4° de la Ley 106 de 1993, establece que la tarifa de control fiscal se cobrará solamente a las entidades o particulares sujetos a la vigilancia de la Contraloría, no existe fundamento jurídico alguno que autorice a dicho Organismo de control a cobrar la citada tarifa, pues como se expuso, la Auditoría no se encuentra sujeta a su control. Por lo anterior, “teniendo en cuenta que según el artículo 8 del Decreto-ley 272 de 2000 la Auditoría General de la República dada su autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal corresponde a una sección del Presupuesto General de la Nación, adquiere sentido jurídico la primera parte del artículo 11 de la Ley 779 de 2002 dado que se hace un recorte presupuestal por medio de la figura de la contracreditación (artículo 3° ibídem) destinado a eliminar la partida de control, en el entendido que la Auditoría NO es un ente vigilado por la Contraloría General de la República”.

En síntesis, para el interviniente, la exclusión a la Auditoría del pago de la tarifa de control fiscal no viola la unidad de materia, pues ella es una sección del presupuesto y con la norma acusada se buscó tan sólo aclarar la ambigüedad referente a dicha tarifa para ajustar las cuentas de gastos de la Nación. Por el contrario, sí considera contraria a la Constitución la segunda parte del artículo demandado, por cuanto a través de una ley ordinaria se afecta la estructura orgánica del Congreso de la República al asignarle una función de control Fiscal a la Comisión Legal de Cuentas.

#### Intervención de la Contraloría General de la República

1. El ciudadano Iván Darío Gómez Lee, en representación de la Contraloría General de la República, intervino con el objeto de solicitar a la Corte declarar la inexecutable de la disposición acusada, por las siguientes razones:
2. 3.1. De conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano, la vigilancia fiscal de los órganos del nivel nacional, sin excepción, es ejercida por la Contraloría General de la República (Artículos 119 y 267 de la Constitución Política). El anterior postulado comprende también a los estamentos que ejercen control a la misma Contraloría en los ámbitos judicial, administrativo y fiscal, tales como, la Fiscalía, el Consejo de Estado, la Procuraduría y la Auditoría General de la Nación. Por consiguiente, resulta inconstitucional que a través de una ley ordinaria, se pretenda modificar la Constitución, alterando las competencias que ella misma establece[4].
3. 3.2. En relación con la unidad de materia, el interviniente afirma que el cargo resulta inobjetable, conclusión que se apoya en los conceptos que sobre la materia se expresaron en la Sentencia C-390 de 1996.

4. 3.3. Adicionalmente, considera que se vulnera el artículo 178 de la Constitución Política, al asignarle a la Cámara de Representantes - Comisión Legal de Cuentas - una función no prevista por el Constituyente. Así mismo, se desconoce el artículo 151 Superior, al pretender modificar o adicionar en esta materia la Ley 5ª de 1992.
5. 3.4. En torno a la tarifa de control fiscal, el representante del Contralor señala que su origen deviene de normas constitucionales y legales fundamentadas en los principios de igualdad, proporcionalidad y equilibrio; razón por la cual, ningún organismo que esté sujeto a la vigilancia de la Contraloría General de la República, puede ser sustraído por el legislador de aportar el correspondiente tributo especial.
6. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
7. El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a la Corte declarar exequible la disposición acusada, por las siguientes razones:
8. 4.1. Sostiene que la Auditoría General de la República, es un organismo de control fiscal de segundo nivel que goza de los atributos de autonomía e independencia. En este contexto, no se encuentra sujeto a la vigilancia de la Contraloría, ya que ello implicaría la vulneración del artículo 274 Constitucional, el cual supone que “no es el auditado quien debe auditar a quien lo audita”.
9. A partir de lo expuesto, concluye que “en su carácter de autoridad superior, la Auditoría General de la República no es ni puede ser sujeto vigilado por la Contraloría y, por ende, esta entidad carece de competencia respecto de la primera. Este reconocimiento está implícito en la norma atacada y, como se observa, no contiene ninguna vulneración a los principios constitucionales que se dicen quebrantados”.
10. 4.2. Por otra parte, afirma que la norma acusada se ajusta al principio de unidad de materia, ya que tiene que ver con las modificaciones al Presupuesto General de la República para la vigencia 2002. Por consiguiente, el interviniente finaliza afirmando que:
11. “En este caso lo único que ha hecho el legislador es, se reitera una vez más, aclarar que dentro del Presupuesto General de la Nación no puede contarse con recursos tributarios provenientes de tasa, contribución o gravamen para la vigilancia fiscal a cargo de la Auditoría General de la República.
12. Es la norma demandada un artículo puramente aclaratorio, por cuando la Auditoría General de la República no ha sido hasta el momento objeto de cobro de tasa o gravamen alguno como cuota de auditaje. Es el artículo 11 una norma que no afectaba en ningún caso las adiciones presupuestales para la vigencia de 2002”.
13. Intervención de la Auditora General de la República

En escrito presentado por fuera del término legal para las intervenciones, la Auditora General de la República insiste en la solicitud de que la norma acusada sea declarada exequible. Considera que resulta un contrasentido la pretensión de la Contraloría General de la República de ejercer la vigilancia fiscal sobre la Auditoría General de la República y que ello, no solo resulta contrario a la autonomía constitucional de esta última entidad, sino que contradice principios elementales que rigen la práctica de auditorías y el ejercicio del control fiscal. Expresa, finalmente que al declararse la exequibilidad de la norma por medio de la cual se exceptúa de toda tasa gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la República, debe precisarse que la Contraloría General de la República no puede ejercer la vigilancia fiscal sobre dicha entidad.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la expresión “exceptúese de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la República” y, a su vez, de inexecuibilidad de la frase “en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas”, con base en las siguientes consideraciones:

5.1. La imposición de la tarifa de control fiscal se sujeta al principio de legalidad, puesto que es al órgano de representación popular a quien le corresponde la creación de cualquier tributo, como lo es el citado tributo especial, de conformidad con la Sentencia C-1148 de 2001.

Con fundamento en el mismo principio, es también al legislador quien corresponde establecer exenciones para determinados sujetos, siempre y cuando las mismas se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En este orden de ideas, mediante el precepto acusado el legislador no está limitando la facultad que tiene la Contraloría de imponer tarifas de control fiscal a los órganos del Estado, precisamente, porque la Auditoría no se encuentra sujeta a la fiscalización de dicho órgano primario de control. En efecto, no existe norma constitucional ni legal que disponga cual es el organismo encargado de adelantar el control sobre la Auditoría y, además, resulta contrario a los principios de transparencia e imparcialidad que el ente controlado vigile - en la misma materia - a su controlador.

Por consiguiente, “la Auditoría no es sujeto pasivo de la tarifa en cuestión, precisamente porque no está sujeta al control fiscal de la Contraloría, luego el legislador podía consagrar la excepción en análisis con el fin de hacer claridad al respecto”.

**5.2.** Adicionalmente, la Auditoría General de la República, como organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, “tiene una sección en el Presupuesto General de la Nación, y por eso para el Despacho la excepción establecida en el artículo 11 acusado lejos de vulnerar el principio de unidad de materia, tiene identidad sustancial con el tema regulado y como tal guarda conexidad temática con las disposiciones de naturaleza presupuestal establecidas en la Ley 799 de 2002”.

5.3. El Agente del Ministerio Público, en cuanto a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, sostiene que dicha previsión tiene como objetivo llenar el vacío que existe en el ordenamiento jurídico, en relación con el organismo que debe adelantar el control a la Auditoría.

No obstante lo anterior, comparte la posición del demandante, en cuanto a la improcedencia del legislador ordinario para asignar una nueva competencia a la Comisión Legal de Cuentas, vulnerando el artículo 151 de la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992. Así las cosas, el Procurador General considera que el artículo 11 de la Ley 779 de 2002, debe ser declarado inexecutable, por cuanto a través de una ley ordinaria no se podía otorgar a la citada Comisión, competencia para controlar la gestión fiscal de la Auditoría.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo

prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

## 2. Consideración previa

Observa la Corte que la ley de la que hace parte la disposición demandada se orientaba a modificar el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002 y que si se tiene en cuenta que la ley anual de presupuesto, así como las leyes que la modifiquen, tienen vigencia precaria, la disposición acusada habría perdido vigencia en la fecha en que fue interpuesta la presente demanda.[5] En tales condiciones, el pronunciamiento de la Corte Constitucional debería ser inhibitorio, toda vez que su competencia se circunscribe al conocimiento de las demandas que recaigan sobre normas que se encuentren vigentes.[6] Sin embargo, en la medida en que los cargos de inexequibilidad formulados en la presente oportunidad, se refieren a un contenido normativo que tendría vigencia indefinida en el tiempo, porque estaría llamado a regular, de manera permanente, la competencia para el ejercicio de la vigilancia fiscal sobre la gestión de la Auditoría General de la República, cabe que la Corte realice el correspondiente examen de constitucionalidad, toda vez que la jurisprudencia constitucional tiene definido que “... en el caso de que la ley anual de presupuesto continúe produciendo efectos más allá del período fiscal, debe la Corte examinar de fondo los cargos propuestos en la demanda.”

Por otra parte, esta Corporación ha señalado que en precisas y particulares condiciones, es posible que la Corte se pronuncie de fondo, aún cuando las disposiciones acusadas hayan dejado de regir. Así, en la sentencia C-992 de 2001, la Corte retomó la doctrina que con anterioridad había sido planteada por la Corte Suprema de Justicia, sobre el principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, para señalar que en aras de dar efectividad al derecho constitucional fundamental de acceso a la justicia constitucional a través de la interposición y decisión de las acciones públicas que la Carta Política garantiza a todo ciudadano, “... el órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario.”

No obstante que en el presente caso, la norma fue demandada con posterioridad a la fecha en la que habría dejado de regir, estima la Corte que con el propósito de garantizar, tanto la supremacía de la Constitución, como el derecho de acceso a la justicia constitucional, resulta imperativo afirmar la competencia del órgano de control para pronunciarse sobre normas que ya no se encuentren vigentes y aún cuando sus efectos hayan cesado, en los eventos en los que, como en el presente caso, haya sido materialmente imposible el ejercicio del control de constitucionalidad por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

En efecto, la Ley 779 de 2002 fue publicada en el Diario Oficial 45.038 del 17 de diciembre de 2002 y como quiera que la vacancia judicial de fin de año inicia el 20 de diciembre, si se tiene en cuenta, además, que por su naturaleza, la norma acusada tendría vigencia sólo hasta el 31 de diciembre, los ciudadanos habrían tenido apenas dos días hábiles para enterarse del contenido de la ley, establecer la posible inconstitucionalidad de una de sus disposiciones y presentar la correspondiente demanda ante la Corte Constitucional. Dicho tiempo resulta a todas luces insuficiente y de no afirmarse la competencia de la Corte en las condiciones anotadas se daría lugar a la existencia de normas con fuerza de ley que no serían susceptibles de control de constitucionalidad, lo cual resulta contrario a nuestro ordenamiento Superior.

En este contexto resulta aplicable el criterio fijado por la Corte en relación con el principio de la *perpetuatio jurisdictionis* cuando afirmó que: “... para garantizar el acceso a la justicia

constitucional, cabe hacer un pronunciamiento de fondo, (...) cuando, no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control de constitucionalidad y pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional.” Dicho pronunciamiento tendría el propósito protector de la supremacía constitucional de evitar que, en el futuro, y con el mismo carácter de transitorio, se reproduzca el contenido material de las disposiciones que se declaren inconstitucionales.

### 3. El problema jurídico

A partir de la demanda presentada contra el artículo 11 de la Ley 779 de 2002, encuentra la Corte que es necesario resolver los siguientes aspectos:

3.1. Debe establecerse si resulta contrario al principio de unidad de materia que en una ley por medio de la cual se modifica el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, se incluya un artículo conforme al cual se exceptúa a la Auditoría General de la República de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal, y se señala que tal vigilancia es ejercida por la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.

3.2. Debe determinarse si la disposición acusada, excluye a la Auditoría General de la República del control fiscal que se ejerce por la Contraloría General de la República y resulta, por lo tanto, contraria a la cláusula general de competencia que de acuerdo con la Constitución tiene la Contraloría para ejercer la vigilancia fiscal de todas las entidades que manejen recursos públicos.

3.3. Hay que estudiar si exonerar a la Auditoría de la tarifa de control fiscal, resulta contrario a la garantía constitucional de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República y a la facultad que se desprendería de la misma y conforme a la cual corresponde al Contralor General de la República fijar dicha tarifa para todas las entidades sujetas a la vigilancia fiscal de esa entidad.

3.4. Es necesario examinar si la atribución a la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes de la función de ejercer el control fiscal sobre la gestión de la Auditoría General de la República resulta contraria, a la Constitución, en cuanto que adiciona las competencias de la Cámara de Representantes contenidas en la propia Carta, o a la ley orgánica del reglamento del Congreso, en la medida en que, a través de una ley ordinaria, se habrían adicionado las funciones allí previstas para la Comisión Legal de Cuentas.

### 4. El principio de unidad de materia y las leyes anuales de presupuesto

#### 4.1. La unidad de materia

Tal como de manera reiterada ha sido señalado por la Corte, el principio de unidad de materia, en su formulación más general, significa que todas las disposiciones que integran un proyecto de ley deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual, a su vez, se deduce del título de la misma.[8] Así, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución Política, “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, disposición que es desarrollada en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) conforme al cual “[c]uando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia ...”, y en el artículo 193 del mismo estatuto, que, en consonancia con el artículo 169 constitucional, dispone que el

título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

La jurisprudencia constitucional ha identificado tres propósitos esenciales a los que atiende el principio de unidad de materia: (i) procurar que la aprobación de las leyes sea el resultado de un debate democrático, (ii) asegurar la transparencia en el proceso de formación de las leyes, y (iii) evitar la dispersión normativa. [9]

En relación con los dos primeros objetivos, la Corte ha señalado que:

“... el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.”[10]

Se evitan así, ha señalado la Corte, “... las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas”. [11]

Finalmente, la unidad de materia contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica porque, por un lado asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.

Con todo, la Corte ha señalado que el examen de la constitucionalidad de una norma desde la perspectiva de la unidad de materia debe realizarse con una cierta flexibilidad, que permita armonizar dicho principio con el principio democrático.

Tal como se puso de presente en la Sentencia C-570 de 2003, “... la Corte Constitucional ha sido cuidadosa en advertir que la aplicación de un criterio riguroso en el control constitucional de las leyes, para verificar su sumisión al principio de unidad de materia, restringiría la posibilidad de desplazamiento del legislador por los diferentes temas sometidos a su regulación; impediría la expedición de normatividades integrales y promovería la profusión de leyes de sectorización extrema[12]. Por esa razón, la Corte ha precisado que “[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

De esta manera, ha dicho la Corte, el control de constitucionalidad en relación con el principio de unidad de materia debe realizarse a partir de un equilibrio que permita el despliegue de la potestad de configuración legislativa, sin desconocer la necesaria coherencia interna que deben tener las leyes.

Así, si bien de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la unidad de materia no excluye la posibilidad de que en un proyecto de ley se incluyan diversos contenidos temáticos, siempre y cuando entre ellos sea posible establecer alguna relación de conexidad, enfatiza ahora la Corte que para determinar la intensidad del control de constitucionalidad en relación con la unidad de materia, en ocasiones, no basta con establecer la conexidad puramente objetiva entre tales contenidos, sino que se requiere establecer también si el debate, de manera transparente, se desarrolló en relación con todos ellos.

Así, cuando en un proyecto de ley se introducen distintos contenidos temáticos, la afirmación del principio democrático y el respeto por la potestad de configuración del legislador conducen a la conclusión de que, si existe conexidad entre los diferentes temas y los mismos fueron expresamente presentados en el debate, el control de constitucionalidad por violación del principio de unidad de materia debe ser flexible. Pero cuando, no obstante que objetivamente fuese posible establecer algún tipo de conexidad entre los contenidos de un proyecto de ley, uno de tales contenidos no hubiese sido explícitamente presentado en el curso del debate legislativo, prima la consideración sobre la unidad de materia, para evitar que, al amparo de una conexidad meramente temática, se introduzcan, de manera subrepticia, materias que quedarían sustraídas del debate democrático.

La Corte ha señalado que el debate legislativo es la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en el que concurren y participan tanto minorías como mayorías, y que para que el mismo pueda darse, es imprescindible que el objeto sobre el que recae, esto es el proyecto o la proposición de fórmula normativa que va adoptarse, debe ser conocido de manera general por quienes deben discutirlo.[14] Precisó la Corte que el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos.[15] Y ya se ha dicho como la Corte, en relación con la unidad de materia expresó que la “... conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento.”

De allí que los requisitos de publicidad que constituyen el presupuesto del debate legislativo no se reducen a la publicación formal del proyecto, sino que incluyen también la necesidad de que haya claridad sobre el contenido del mismo, el cual debe hacerse explícito desde la exposición de motivos, en las ponencias o en el curso de los debates, de manera que sea posible diferenciar entre sus distintos componentes.

Esto es, no basta con que una determinada disposición se publique como parte de un proyecto más amplio, si no obstante la aparente relación de conexidad con la totalidad del articulado, ella corresponde a una materia que no se presenta de manera explícita y sobre la cual, por consiguiente, no se suscita debate. Se trataría de impulsar la aprobación de una norma al amparo de su conexidad con otras, pero sin adelantar un debate sobre su verdadero significado. En tal caso se desconocería el principio de unidad de materia, porque el debate habría versado sobre una determinada materia y la disposición subrepticamente introducida, no obstante su relación general con el tema del proyecto, respondería en realidad a una materia distinta sobre la cual no

habría existido debate ni posibilidad efectiva de que el mismo se realizase.

#### 4.2. La unidad de materia y las leyes anuales de presupuesto

Por otra parte, tal como ha sido puesto de presente por la Corte en diversas oportunidades, en materia presupuestal, el principio de unidad de materia está íntimamente vinculado con el carácter temporal de las leyes anuales de presupuesto.

En las leyes anuales de presupuesto, y las que se expidan para modificarlas, es posible distinguir dos tipos de disposiciones; por un lado, las que adicionan o disminuyen rentas y gastos, esto es, aquellas disposiciones por medio de las cuales se hace una estimación de los ingresos y se autorizan los gastos para la respectiva vigencia fiscal, y, por otro, las que se conocen como disposiciones generales y que tienen un carácter meramente instrumental con miras a la debida ejecución del presupuesto aprobado.

De este modo, la materia propia de una ley anual de presupuesto es la fijación o modificación de las partidas de ingresos y de gastos y en ella quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos.

Desde esta perspectiva, las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto “... regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.[17]

Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas[18], porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

En uno y en otro caso sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias.

#### 4.3. Análisis de la disposición acusada a la luz del principio de unidad de materia

La ley de la que hace parte la disposición demandada se orientaba a modificar el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002.

Para ese efecto el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de ley por medio de la cual, “se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002”. Señaló el Gobierno en la exposición de motivos, que el proyecto contemplaba diversas operaciones presupuestales, que combinan adiciones y traslados, y que las medidas que se proponían buscaban “... mantener la coherencia del presupuesto respecto a los fundamentales macroeconómicos para el presente año y ha permitido, así mismo, abrirles espacio a gastos imprescindibles como los que se proponen en este proyecto de ley.” Después de explicar cómo se financiarían las modificaciones propuestas, el Gobierno señaló que “[I]a mayor parte de las apropiaciones que se incorporan al presupuesto de 2002 permitirá atender sectores vulnerables, como la población desplazada por la

violencia; atender obligaciones con el sector de la seguridad social; financiar gastos y otros proyectos de inversión prioritarios tales como el fortalecimiento de la red pública hospitalaria y la reactivación de sectores importantes de la actividad económica; cumplir sentencias de la Corte Constitucional que han generado nuevos gastos y atender algunos faltantes de funcionamiento ...”

En ese proyecto no se incluía la disposición acusada, la cual fue incorporada durante el primer debate en las comisiones económicas conjuntas de Senado y Cámara.

En algunas de las intervenciones que propugnan por la constitucionalidad de la norma acusada se expresa que la incorporación de la misma en el proyecto del ley de modificación del presupuesto era necesaria para superar un equívoco que podría tener efectos en el presupuesto. Se trataría, de una norma de alcance meramente interpretativo o aclaratorio, que al precisar que la Auditoría General de la República no está sujeta al control fiscal de la Contraloría General de la República, tendría un claro impacto en el presupuesto, puesto que no tendría cabida en el mismo la previsión tanto de los ingresos por concepto de la cuota de vigilancia fiscal, como de los egresos derivados de dicha vigilancia. Tal alcance de la norma haría improcedente el cargo por violación del principio de unidad de materia.

Observa la Corte que en la disposición acusada es posible distinguir dos contenidos normativos claramente separables; por un lado, la norma señala que se exceptúa de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación, y, por otro, expresa que tal control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas.

4.3.1. En cuanto hace al primer contenido normativo, encuentra la Corte que el mismo no es contrario al principio de unidad de materia, como pasa a establecerse.

La garantía de autonomía de la que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, goza la Auditoría General de la Nación, lleva la consideración de que tal órgano de control no es destinatario de la vigilancia fiscal que por vía de una cláusula general de competencia se atribuye a la Contraloría General de la República. En la Sentencia C-499 de 1998, la Corte señaló que la Auditoría General de la Nación goza de la misma autonomía que se predica de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus competencias de vigilancia fiscal. Sobre tal autonomía la Corte precisó que “... el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica.[19]” Agregó la Corte que la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el “... establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos.”

De manera particular, en relación con la autonomía de la Auditoría General de la Nación, la Corte señaló:

“Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma

intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Si ello es así, la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones.

Por estos motivos, las normas legales que desarrollen el artículo 274 de la Carta y establezcan el diseño, funciones y competencias de la Auditoría de la Contraloría General de la República deben permitir que ésta sea autónoma para desarrollar sus competencias. Es decir, la mencionada auditoría debe contar con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica frente a la Contraloría General de la República, de acuerdo a los términos que se definen a continuación.

5. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y las disposiciones del artículo 267 de la Carta Política, la autonomía genérica antes señalada se traduce en tres características específicas y concurrentes: (1) autonomía administrativa; (2) autonomía presupuestal; y, (3) autonomía jurídica.

En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas.[21]

Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto[22] o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.

Por último, la autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia.”[24]

De este modo, se tiene que la autonomía de la Auditoría, que se deriva directamente de la Constitución, hace imperativo que la propia Carta sea la que asigne una competencia para el ejercicio del control fiscal sobre la gestión de ese órgano de raigambre constitucional. Como quiera que sobre la materia nada se dispuso en la Constitución, no hay entidad que tenga competencia para ejercer la vigilancia fiscal sobre la Auditoría General de la Nación y, por consiguiente, encuentra la Corte que el texto acusado tiene un carácter meramente instrumental, para, a partir de esa realidad constitucional, precisar, con miras a la ejecución del presupuesto del año 2002, que la Auditoría no puede ser sujeto de ningún gravamen por concepto de vigilancia fiscal, razón por la cual no se destinan recursos en su presupuesto para el efecto, ni sería posible asignarlos.

Desde esta perspectiva, el texto acusado no tiene el alcance que le atribuye el actor, puesto que el mismo no tiene la virtualidad de excluir a la Auditoría de un régimen de vigilancia fiscal al que, por virtud de su autonomía, no estaba sometida, sino que se limita, por consideraciones presupuestales, a hacer explícita la razón por la que no cabe incluir en el presupuesto del año 2002 una partida para el pago por concepto de una vigilancia fiscal sobre la Auditoría que no está prevista en la Constitución.

Las mismas consideraciones resultan aplicables a los cargos identificados en esta providencia con los numerales 3.2 y 3.3, razón por la cual los mismos no serán objeto de consideración separada.

En efecto, con base en las mismas consideraciones es posible concluir que tampoco se desconoce la cláusula general de competencia que para el ejercicio del control fiscal tiene la Contraloría General de la República, porque la exclusión de la Auditoría del ámbito de la competencia de ese ente fiscalizador no es consecuencia de la disposición acusada, sino que se deriva directamente de la autonomía constitucionalmente reconocida a la Auditoría.

Lo propio puede decirse en relación con la autonomía presupuestal de la Contraloría, porque la disposición acusada no priva al ente fiscalizador de unos recursos que le correspondiesen conforme a ley anterior, sino que, se repite, ella se limita a precisar, para la debida ejecución del presupuesto del año 2002, que la Auditoría no está sujeta a tasa, gravamen o contribución por concepto de vigilancia fiscal, precisión sin la cual podría surgir la pretensión de que tales recursos se estaban causando y que se habría presentado una deficiencia en la correspondiente apropiación presupuestal.

Por las anteriores consideraciones habrá de declararse la exequibilidad del siguiente aparte de la disposición acusada : “Exceptuase de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación.”

4.3.2. Del tenor literal del segundo de los contenidos normativos presentes en el precepto demandado, esto es, aquel conforme al cual la vigilancia fiscal sobre la Auditoría General de la Nación se ejerce por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas, se desprende que el mismo se orienta a regular, con carácter permanente, la vigilancia fiscal sobre la gestión de la Auditoría General de la República.

Por su parte, la Ley 779 de 2002, de la que hace parte el anterior contenido normativo, se orienta, exclusivamente, de acuerdo con su título, a efectuar unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002; por consiguiente, la disposición acusada, en cuanto atribuye, con carácter permanente, una competencia para la vigilancia fiscal sobre la gestión de la Auditoría General de la Nación, no guarda relación, ni con el título de la ley, ni con su contenido material, que se limita a las modificaciones en la estimación de las rentas y en las partidas de gasto previstas en la ley anual de presupuesto del año 2002, así como a las disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución; ni se aviene al carácter temporal de la ley anual de presupuesto, por cuanto contiene disposiciones modificatorias del ordenamiento jurídico en materia de control fiscal.

El aparte normativo que es objeto de consideración, en cuanto señala que la vigilancia fiscal de la Auditoría General de la República está a cargo de la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas, nada tiene que ver con las modificaciones presupuestales que constituyen el objeto de la ley, y resulta para la Corte claro que el mismo tiene un contenido de regulación

autónomo, por virtud del cual se trataría de subsanar un eventual vacío constitucional en la asignación de competencias para la vigilancia fiscal de la gestión de la Auditoría General de la Nación.

Para la Corte no existe duda en torno a que en este aparte, la norma acusada tiene un contenido de regulación material en un tema de enorme trascendencia dentro de la estructura del Estado y que la misma se introdujo en una ley cuya materia para nada se relaciona con el reparto de competencias en relación con el control fiscal. De este modo, la norma acusada se orienta a definir, con carácter permanente, la competencia para el control fiscal sobre la gestión de la Auditoría General de la Nación, y por consiguiente, no solo desborda el ámbito temporal de una ley modificatoria de la ley anual de presupuesto, sino que comporta un desconocimiento del principio de unidad de materia.

Por las anteriores consideraciones habrá de declararse la inexecutable de este aparte de la disposición acusada, por violación del principio de unidad de materia, sin que en relación con el mismo deba la Corte pronunciarse sobre los restantes cargos de la demanda.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 11 de la Ley 779 de 2002, salvo en la expresión “en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas”, que se declara **INEXEQUIBLE**.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (e)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Jaime Araujo Rentería, no firma la presente sentencia por no encontrarse presente. Que el citado Magistrado ratificó su postura de no concurrir a sesiones en las horas de la tarde atendiendo los argumentos señalados en las constancias que ha adjuntado desde el Acta No. 56 de 2003.

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

[1] Al respecto, cita las Sentencias C-167 de 1995 y C-189 de 1998 y, además, el fallo del Consejo de Estado del 20 de junio de 2002, radicado bajo expediente No. 6678.

[2] Señala la citada disposición que: "**ARTICULO 4. AUTONOMIA PRESUPUESTARIA.** La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto./ Con el fin de desarrollar el presente artículo la Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada./ La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República./ El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República".

[3] Sobre la materia el Decreto Ley 272 de 2000, preceptúa lo siguiente: "**Artículo 1.- Denominación y naturaleza.** La Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política". "**Artículo 2.- Ambito de competencia.** Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de

las contralorías departamentales, en los términos que este Decreto establece (...)"

[4] Cita las Sentencias C-586 de 1995 y C-167 de 1995.

[5] 18 de febrero de 2003

[6] En este sentido ver la Sentencia C-177 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en la que se citan los precedentes jurisprudenciales sobre la materia.

[7] Ver Sentencia C-177 de 2002. En esa Sentencia se citan las siguientes providencias en las que la Corte se ha pronunciado en el mismo sentido: C-454/93, C-457/93, C-541/93, C-047/94, C-104/94 y C-1320/96. De manera específica, en la sentencia C-202 de 1998, se señala que la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre una ley de presupuesto, una vez vencido el término de su vigencia, cuando por efecto de las reservas presupuestales, determinadas apropiaciones puedan ser ejecutadas una vez concluido el período fiscal.

[8] Sentencia C-570 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[9] Ver Sentencia C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño

[10] Sentencia C-501 de 2001

[11] Sentencia C-523 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[12] Cfr. Sentencia C-540 de 2001

[13] Sentencia C-025/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[14] Sentencia C-760 de 2001

[15] Ibid.

[16] Sentencia C-501 de 2001

[17] La Corte, en Sentencia C-039 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, sobre este particular expresó: "La ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992."

[18] En la Sentencia C-201 de 1998, M.P. Fabio Morón, la Corte, al analizar las disposiciones de una ley anual de presupuesto que contenía la modificación de porcentajes de participación de las entidades territoriales en financiación de proyectos señaló que constituye un evidente desbordamiento de las facultades que le corresponde desarrollar al Congreso a través de la Ley de Apropriaciones la expedición de una norma de contenido material, que modifica y deroga disposiciones legales previas de carácter sustantivo. Puso de presente la Corte que el legislador carecía de competencia para ese efecto, "... pues le está vedado, a través de la ley anual de presupuesto y especialmente de las disposiciones generales de la misma, derogar o modificar legislación sustantiva".

[19] SC-132/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-374/95 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-534/93 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-167/95 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo); SC-100/96 (MP.

Alejandro Martínez Caballero); SC-272/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell). Cita original en la Sentencia C-499 de 1998.

[20] SC-272/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell). Cita original en la Sentencia C-499 de 1998.

[21] SC-100/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-272/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell). Cita original en la Sentencia C-499 de 1998.

[22] SC-592/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Cita original en la Sentencia C-499 de 1998.

[23] SC-101/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-192/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-283/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-315/97 (MP. Hernando Herrera Vergara). Cita original en la Sentencia C-499 de 1998.

[24] ST-006/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-283/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Cita original en la Sentencia C-499 de 1998.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

