

Sentencia C-570/97

CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN-Funciones/CONTRALOR GENERAL DE LA NACIÓN-Funciones

Al Contador le compete: 1) llevar la contabilidad general de la Nación y consolidar ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto lo referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría; 2) uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública; 3) elaborar el balance general y 4) determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. De conformidad con las normas constitucionales antes descritas, esta disposición alude a dos contabilidades distintas, a saber: la financiera que corresponde llevar al Contador General de la Nación, y la de ejecución del presupuesto a cargo del Contralor General de la República.

CONTABILIDAD FINANCIERA-Definición

La contabilidad financiera es aquella relativa al registro e información de los ingresos, gastos, activos y pasivos de las distintas entidades públicas no sólo del orden nacional, sino también territorial y de las entidades descentralizadas por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan.

CONTABILIDAD DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO-Definición

La contabilidad de la ejecución del presupuesto, comprende el registro de la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del tesoro nacional, incluidos los reconocimientos, recaudos y ordenaciones de gastos y de pagos. Como también la totalidad de los saldos, flujos y movimientos del efectivo, de los derechos y obligaciones corrientes y de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestal. El presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo en relación con dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados Especiales o Cuenta, creados por la ley o con autorización de ésta. La Contraloría General de la República debe entonces uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad en lo que atañe a la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución. Para lo cual el Contralor debe establecer la nomenclatura de cuentas de acuerdo con la ley orgánica del presupuesto y prescribir los métodos y la forma de rendir

las cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, al igual que revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

PRESUPUESTO GENERAL DEL SECTOR PUBLICO-Manejo, centralización y unificación

Las cuentas mediante las cuales se ejecuta el presupuesto, deben centralizarse y unificarse en la Contraloría General de la República, pues es el Contralor quien tiene la obligación constitucional de presentar a la Cámara de Representantes, la cuenta general del Tesoro, y certificar sobre la situación de las finanzas del Estado. Además, de acuerdo con los principios que rigen el presupuesto, en especial el de unidad y universalidad, los ingresos y gastos del Estado deben aparecer registrados en un sólo documento y todas las rentas y gastos de las distintas entidades públicas, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, deben figurar en el presupuesto. Estos principios, junto con el de planificación y unidad de caja "logran producir un efecto unificador de todo el manejo presupuestal."

PLAN DE CUENTAS-Definición

El plan de cuentas es la organización sistemática y metódica de las distintas operaciones o transacciones económicas realizadas por una entidad o empresa determinada. La finalidad de estos planes es simplemente lograr la uniformidad en el registro de dichas operaciones. Los planes de cuentas permiten entonces ordenar, clasificar y presentar la información contable en forma clara, precisa y comprensible, con el fin de facilitar su manejo, tanto para los entes que la elaboran como para los órganos de control.

PLAN UNICO DE CUENTAS PARA ENTIDADES PUBLICAS-Funcionario competente para aprobarlo

La Constitución faculta al Contralor, para llevar la contabilidad de la ejecución del presupuesto y prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los funcionarios encargados del manejo de los fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse, como también revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. Corresponde al Contralor General de la República y, por ende, a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, señalar la forma y el modo como los funcionarios encargados del manejo de los recursos públicos deben rendir las cuentas a ese organismo de control, para efectos de vigilar y controlar la ejecución del presupuesto.

CONTADOR GENERAL DE LA NACION-Competencia

Una vez el Contador General de la Nación expide las normas de contabilidad que deben regir en las entidades públicas, cada uno de esos entes debe elaborar su información financiera, económica y social, y remitirla a la Contaduría para que la consolide, pues es a ella a quien compete llevar la contabilidad general de la Nación, excepto en lo relativo a la ejecución del presupuesto, pues ésta es función exclusiva de la Contraloría. El Contador General de la Nación es el funcionario encargado de dictar las reglas o normas sustantivas y procedimentales que deben cumplir las entidades públicas en el registro de la información financiera, económica, social y ambiental; y la Contraloría General de la República, además de revisar y fenecer las cuentas que conforman ese registro con sus respectivos soportes, controla los ingresos, inversiones y gastos con el fin de vigilar el manejo, utilización y destino de los bienes y recursos del Estado, esto es, todo lo relativo con la ejecución del presupuesto.

**CONTRALOR GENERAL DE LA
REPUBLICA-Funciones/CONTADOR GENERAL DE LA
REPUBLICA-Funciones**

El Contralor al prescribir los métodos y la forma de rendir las cuentas, no puede variar las reglas de contabilidad dictadas por el Contador General para efectos de hacer los registros contables, y a las cuales deben someterse todas las entidades públicas; su labor en este campo sería simplemente la de señalar la manera o modo como los encargados de los bienes o fondos públicos deben presentar a ese organismo de control fiscal las cuentas, junto con los documentos que las respaldan, los plazos para hacerlo, etc., con el fin determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la utilización de los recursos del Estado, y la forma como se ha ejecutado el presupuesto. A pesar de tratarse entonces de funciones distintas, con lo cual se respeta el principio de separación de funciones, no puede negarse que tales actividades están muy relacionadas, de manera que las decisiones que tome cada órgano, pueden afectar en cierto modo la labor del otro. Por tal razón, es necesario que cada uno ejerza su potestad observando el principio de colaboración armónica, pues la Constitución no sólo contempla la división de funciones, sino también la necesidad de que los diferentes órganos del Estado trabajen armónicamente, con el fin de colaborar en la consecución de sus fines. De acuerdo con ello, tanto la Contraloría como el Contador, deben hacer uso de su potestad razonablemente, de forma tal que no se afecten mutuamente en el desempeño de las funciones que se han analizado.

CONTRALORIA-Control fiscal posterior y selectivo

El control fiscal que ejercen las Contralorías, es posterior y selectivo. Posterior, por cuanto recae sobre las actividades, operaciones y procesos ejecutados. Y selectivo porque se lleva a cabo mediante la elección de

muestras representativas de recursos, cuentas, operaciones, o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo, en el desarrollo del control fiscal. La aprobación de los planes de cuentas por parte de las Contralorías, no es una labor que se pueda interpretar, en estricto sentido, como desarrollo del control fiscal (el cual debe ser posterior y selectivo), puesto que su finalidad es determinar si dichos instrumentos cumplen o no las disposiciones o reglas establecidas por el Contralor General de la República, quien debe llevar la contabilidad de la Nación en lo que se relaciona con la ejecución presupuestal, y prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los encargados del manejo de fondos o bienes de la Nación. Tarea que difiere sustancialmente de la revisión misma de las cuentas que se incluyen en tales planes y, que constitucionalmente, son el principal objeto del control fiscal, que comprende el control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados.

CONTRALORIA DISTRITAL Y MUNICIPAL-Funciones

La función asignada al Contralor General de la República, para prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los encargados del manejo de fondos o bienes públicos, sólo puede ser ejercida por este funcionario, pues se trata de una labor de reglamentación. Entonces, mal podrían cumplirla los contralores departamentales, distritales y municipales, a pesar de que el inciso sexto del artículo 272, del mismo ordenamiento, les atribuya en el ámbito de su jurisdicción las mismas facultades del Contralor General, pues haciendo una interpretación sistemática de las facultades que la Carta le atribuye al Contralor General, es a éste a quien corresponde dictar las normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial. La facultad que se les concede a las Contralorías Distritales y Municipales de aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y vigilancia, no se puede asimilar al control previo que antes ejercían los entes contralores y que fue abolido por el Constituyente 1991.

EMPLEADOS PUBLICOS MUNICIPALES-Fijación de calidades

La Constitución confiere a los Concejos la facultad de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, así como establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, sin hacer mención a la fijación de los requisitos y calidades de los empleados de ese orden, pues la misma Constitución le asigna esta función al Congreso de la República. El régimen de calidades de los empleados municipales es competencia del Congreso de la República, que debe fijarlo mediante ley.

RESERVA DE LEY-Definición

La reserva de ley es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley.

CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL-Regulación por ley

La carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos, incluyendo los municipales, debe ser objeto de ella. Se trata pues de un tema que la propia Carta Política, decidió que fuera regulado por el Congreso de la República, foro político y democrático por excelencia; limitando así, tanto al ejecutivo, al impedir que decida sobre la materia, como al legislador para que delegue su potestad en otro órgano estatal. No obstante, cabe señalar que bien puede el Congreso conferir al Presidente de la República en forma temporal, precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, sobre ese punto, previa su solicitud expresa. Pero en ningún caso se podrá conferir tal potestad a los Concejos Municipales. El régimen de los requisitos y calidades que deben reunir los empleados públicos municipales es competencia del Congreso de la República. Facultad que no puede delegar en otro órgano estatal, a excepción del Presidente de la República de manera transitoria, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos por el artículo 150 numeral 10 de la Constitución para la concesión de facultades extraordinarias.

Referencia: Expediente D-1670

Normas acusadas : numeral 5o. parcial del artículo 165 y el artículo 192 en su totalidad, de la ley 136 de 1994

Temas:

Plan único de cuentas, para entidades públicas

Plan general de contabilidad pública

Contador General (funciones)

Contraloría General (funciones)

Contralorías distritales y municipales

Carrera administrativa (nivel municipal)

Reserva de ley

Demandante:
Carlos Mario Isaza Serrano

Magistrado Ponente:
Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano demanda algunos apartes del numeral 5o. del artículo 165 y el artículo 192 en su totalidad, de la ley 136 de 1994, por considerar que son violatorios de los artículos 113, 121, 354, 287 y 313 de la Carta.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la Ley para esta clase de procesos y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones impugnadas es el que se transcribe a continuación:

"LEY 136 DE 1994"
(junio 2)

"Por la cual se dictan normas tendientes a
modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(. . .)

Artículo 165. Atribuciones. Los contralores distritales y municipales, tendrán, además de las establecidas en el artículo 272 de la Constitución Política, las siguientes atribuciones:

(. . .)

5. Aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y vigilancia y conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno en las mismas. Los planes de cuentas deberán ceñirse a la reglamentación que expida el Contralor General de la República.
(Lo subrayado es lo acusado)

(. . .)

Artículo 192. Calidades de los servidores públicos. Autorízase a los concejos municipales para que establezcan el régimen de calidades necesario para los empleados públicos de los municipios. No obstante, el gobierno nacional podrá determinar calidades y requisitos para los funcionarios encargados de determinados servicios públicos de los que le asigne al municipio la respectiva ley orgánica."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano divide su argumentación en dos partes. En la primera, presenta las razones que sustentan la inexequibilidad parcial del numeral 5o. del artículo 165 de la ley 136/94, y en la segunda, aquéllas que sustentan la del artículo 192 del mismo ordenamiento.

En el primer punto, el demandante considera que el legislador violó la Constitución al atribuir a los contralores distritales y municipales la función de aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y vigilancia, desconociendo los principios de separación y especialización de funciones de los diferentes órganos del Estado (art. 113 C.N.). Señala que una actividad eminentemente contable, como la elaboración de planes de cuentas, es propia de aquellos órganos que administran, función que no desempeñan los contralores pues su labor se limita exclusivamente a la fiscalización, en consecuencia, dice que el legislador les está otorgando una atribución que constitucionalmente no les corresponde.

Por otro lado, manifiesta el actor que al ordenar el legislador que los planes de cuentas deban ceñirse a la reglamentación que expida el Contralor General de la República, infringió el artículo 354 de la Constitución, que atribuye al Contador General la tarea de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas

contables que deben regir en el país. Además, de desconocer el principio que establece que ninguna autoridad estatal podrá ejercer funciones distintas a las que le han sido asignadas por la Constitución y la ley (art. 121 C.N.).

En el segundo punto, dice el demandante que el artículo 192 de la ley 136 de 1994 contempla dos autorizaciones, una en cabeza de los Concejos Municipales y otra del Gobierno Nacional, las cuales son inconstitucionales y, para demostrarlo recurre a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia¹, en la que se expresó, a la luz de la Constitución de 1886, que dentro de las atribuciones contempladas en el inciso 3o. del artículo 197 de ese estatuto, está incluida la competencia de los concejos para fijar los requisitos y calidades para el desempeño de empleos del orden municipal. Y, añade que esta norma fue prácticamente reproducida en la nueva Carta Política², junto a otras disposiciones constitucionales que conceden una mayor autonomía política, fiscal y administrativa a las entidades territoriales. Razón por la cual dice que las argumentaciones que en su momento expuso la Corte Suprema de Justicia, hoy adquieren mayor vigencia, pues no tendría sentido que la Constitución concediera a los municipios la potestad de determinar la estructura de la administración, pero no la de fijar los requisitos para el desempeño de los cargos municipales. Concluye afirmando que una vez se logra establecer que son los Concejos Municipales quienes tienen dicha competencia, el artículo 192 de la ley 136/94 es inconstitucional, pues tal función no puede ser ejercida por el Congreso y mucho menos trasladada a otra autoridad como es el Gobierno Nacional. En palabras del actor "(...) esta atribución es no solo un derecho sino una competencia de los municipios que deben ejercer autónomamente sin la mediación de una autorización legal que de a entender que la competencia originaria se encuentra en el Congreso y sólo con la permisión de la ley, la pueden adelantar las corporaciones municipales."³

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

IV.1 El Contralor de Santafé de Bogotá interviene en este proceso, para solicitar a la Corte que declare inconstitucionales los apartes demandados del numeral 5° del artículo 165 de la ley 136 de 1994. Advirtiendo que sólo emite concepto sobre esta norma por ser la única que le incumbe en razón de su cargo.

Los argumentos en que se fundamenta dicho funcionario para hacer esa petición, son los que resumen en seguida.

¹ Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, 12 de mayo de 1987

² Numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política (1991).

³ Folio 4 del expediente.

La Constitución de 1886, comenta, confería al Contralor General de la República la función de prescribir la forma en que las entidades públicas debían llevar su contabilidad, así como la manera en que debían rendir y llevar las cuentas de la Nación⁴. Posteriormente, la reforma constitucional de 1968 estableció en las normas transitorias, que la ley debía determinar el organismo encargado de llevar las cuentas públicas generales de la Nación pero hasta tanto ello no ocurriera, dicha competencia la seguiría ejerciendo la Contraloría General de la República. Como el Congreso nunca legisló sobre el asunto, la competencia quedó en cabeza de la Contraloría General en forma permanente. En la Constitución de 1991 se consagró un verdadero cambio en este asunto, pues se catalogó a la Contraloría como un órgano de control, el cual debe realizar en forma posterior y selectiva (artículo 268), al tiempo que se creó la figura del Contador General, a quien se le atribuyó la función de llevar la contabilidad de la Nación así como uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública (artículo 354). Sin embargo, sólo fue en 1995, cuando se dictó la resolución que aprobó el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP)⁵ y la ley que consagra las funciones del Contador General⁶. Esta la razón por la que en 1994, la Contraloría General de la República aún continuaba realizando varias de las actividades contables que tradicionalmente había desempeñado.

Aduce también el interviniente que como ya se han desarrollado los mandatos constitucionales sobre la contabilidad pública, no hay motivo alguno para que se conserven normas en el ordenamiento que los desconozcan, como la que en esta oportunidad se acusa parcialmente, que somete los planes de cuentas a la aprobación de los contralores departamentales o municipales, obligándolos de esta manera a participar en la actividad administrativa de elaborar la contabilidad, lo cual no es su función; además de que estarían ejerciendo un control previo y no posterior como lo ordena la Constitución. Por otro lado, la norma demandada otorga al Contralor General de la República una competencia propia del Contador General, como lo es dictar las normas que rijan la contabilidad pública. En consecuencia, considera que debe declararse inconstitucional lo acusado, por vulnerar los artículos 268, 272 y 354 del Estatuto Superior.

IV.2 El Contralor General de la República, quien actúa por medio de apoderado, solicita que se declaren inexecutable las normas acusadas, así:

En lo que respecta a los apartes acusados del numeral 5o. del artículo 165 de la ley 136 de 1994, expone dos argumentos similares a los expresados por el Contralor de Bogotá. Por una parte, alega que la ley no puede autorizar, para expedir la reglamentación de los planes de cuentas, a una persona distinta de la prevista por la Constitución, en este caso, el Contador General. Y por otra,

⁴ Artículo 60 de la Constitución Política de 1886.

⁵ Resolución 4444 de 1995.

⁶ Ley 298 del 23 de julio de 1996.

que los planes de cuentas deben regir desde el mismo momento en que éstos son expedidos por la autoridad administrativa municipal correspondiente, y no desde la aprobación por parte de los contralores departamentales y municipales, pues ello implicaría que ejercieran un control previo, lo cual es inconstitucional porque la Carta Política prevé que éste es posterior.

Sobre el artículo 192 de la citada ley, el representante del Contralor, hace suyos los argumentos expuestos por el doctor Ricardo Hoyos Duque⁷, según los cuales la Carta Política sólo faculta a los Concejos Municipales para determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las dependencias y las escalas de remuneración. En consecuencia, los requisitos y condiciones para el ingreso y ascenso en los cargos de carrera deben ser fijados por el legislador al señalar los méritos y calidades de los aspirantes⁸. Para los demás cargos, esto es, los que no son de carrera administrativa, dicha función también debe cumplirla la ley, puesto que corresponde al Congreso expedir las leyes que rigen el ejercicio de las funciones públicas⁹.

Así pues, concluye el interviniente que la norma impugnada viola la Constitución al autorizar a los Concejos Municipales y al Gobierno Nacional, a ejercer competencias que deben ser desarrolladas única y exclusivamente por el Congreso de la República.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El jefe del Ministerio Público, en su concepto, solicita a la Corte que se inhíba para conocer de la demanda instaurada contra algunos apartes del numeral 5o. del artículo 165 de la ley 136/94, por carencia actual de objeto, pues considera que dicho numeral fue derogado tácitamente por el artículo 3° de la ley 298 de 1996, que asigna al Contador General la función de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, determinando las normas contables que han de regir en el país. Además dice, que corresponde a los alcaldes, los gobernadores y, en general, los responsables del manejo de las entidades públicas descentralizadas elaborar la contabilidad de las mismas. En consecuencia, considera que en la medida en que los apartes demandados contrarían lo dispuesto en la ley 298 de 1996, han de entenderse derogados.

Sobre el artículo 192, objeto de demanda, señala que si bien es cierto que la Constitución otorga a las entidades territoriales el derecho de gobernarse por sus propias autoridades¹⁰ y les atribuye a los Concejos Municipales la función de establecer la estructura de la administración municipal junto con las

⁷ Hoyos Duque, Ricardo. «Las modificaciones al régimen de los concejos municipales en la ley 136 de 1994» en *Comentarios al nuevo régimen municipal*. Librería jurídica, Sánchez R. Ltda. Medellín, 1995 (Pag. 173).

⁸ Artículo 125 de la Constitución Política.

⁹ Artículo 150-23 de la Constitución Política

¹⁰ Numeral 1° del artículo 287 de la Constitución Política.

funciones que debe cumplir cada una de sus dependencias¹¹, también lo es que nada se contempla sobre la competencia para fijar las calidades y requisitos necesarios para el desempeño de los empleos municipales. Y agrega, que así se considere que dicha función está implícita dentro de las facultades de los Concejos Municipales, la norma acusada ni la desconoce ni les impide a los Concejos ejercerla. Para el Procurador, la disposición estudiada simplemente reitera el principio constitucional según el cual, la autonomía de las entidades territoriales debe ejercerse dentro de los límites señalados en la ley,¹² como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte.¹³

Sobre la competencia que la norma impugnada confiere al Gobierno, para determinar las calidades y requisitos que deben reunir las personas que sirven en entidades encargadas de la prestación de servicios públicos, el Procurador recuerda que las funciones que cumplen las entidades territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.¹⁴ Lo cual significa que las atribuciones de las entidades territoriales no son exclusivas; pues la ley puede limitar esa autonomía y otorgarles competencias que coincidan con las desarrolladas por entidades nacionales, siempre y cuando las ejerza con observancia de los principios de coordinación y concurrencia. En consecuencia, solicita que se declare exequible el artículo 192 de la ley 136 de 1994, por no vulnerar norma constitucional alguna.

VI. CONSIDERACIONES

VI.1 Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral cuarto del artículo 241 del Estatuto Supremo.

VI.2 Numeral 5o. del artículo 165 de la ley 136 de 1994

Este precepto legal contempla tres atribuciones diferentes, de las cuales dos son consideradas inconstitucionales por el demandante. La primera de ellas, faculta a las Contralorías Distritales y Municipales para aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y vigilancia. Y la segunda exige que dichos planes de cuentas se ciñan a la reglamentación que, para el efecto, expida el Contralor General de la República.

¹¹ Numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política.

¹² Artículo 287 de la Constitución Política

¹³ Sent. Corte Constitucional C-152/94

¹⁴ Artículo 288 de la Constitución Política.

A juicio del actor, estas facultades deben ser declaradas inexecutable por desconocer los principios de separación y especialización de funciones de los órganos estatales, puesto que se otorgan, tanto a la Contraloría General de la República como a las Contralorías Departamentales y Municipales, competencias administrativas propias del Contador General.

De esta acusación surgen dos problemas jurídicos a resolver: 1) *¿De acuerdo con la Constitución a quién corresponde aprobar los planes de cuentas: al Contralor General de la República o al Contador General de la Nación ?* y 2) *¿La aprobación de los planes de cuentas de una entidad, por parte de la Contraloría respectiva a quien corresponde su control y vigilancia, implica ejercer un control previo sobre sus actos?* Procede la Corte a responder estos interrogantes previas las siguientes consideraciones:

VI.2.1 Funciones de las Contralorías

La Constitución establece en su artículo 267, que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de ejercer el control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación¹⁵. Dicha vigilancia incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Allí mismo se señala que el control se ha de realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

En desarrollo de esta facultad el legislador expidió la ley 42 de 1993, en cuyo artículo 5o. define el *control posterior* así: "Se entiende por *control posterior* la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos". Y por *control selectivo* "la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo, en el desarrollo del control fiscal". La posterioridad en el control permite que más allá de un mero examen de legalidad, se efectúe una evaluación de los resultados globales de la gestión, sobre la base de la eficacia, eficiencia y economía.

Para efectos del cumplimiento de la función primordial que el Constituyente le ha asignado a la Contraloría General de la República -el ejercicio del control fiscal- se le concedieron al Contralor múltiples tareas, entre las cuales, y con miras a resolver el problema jurídico planteado, cabe destacar las siguientes que aparecen en el artículo 268 de la Carta: a) Prescribir los

¹⁵ Acerca de la importancia y naturaleza del control fiscal y la Contraloría General de la República, esta Corporación se ha pronunciado en varias sentencias. Ver, entre otras, las sentencias C-529 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-167 de 1995 (M. P. Fabio Morón Díaz).

métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse; b) Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado; c) Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación; y d) Las demás que le señale la ley.

vi. 2.2 Funciones del Contador General de la Nación

Ahora bien: veamos cuáles son las funciones que la Constitución le asigna al Contador General de la República, que dicho sea de paso, es un funcionario que pertenece a la rama ejecutiva.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 354 del Estatuto Supremo, al Contador le compete: 1) llevar la contabilidad general de la Nación y consolidar ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto lo referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría; 2) uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública; 3) elaborar el balance general y 4) determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. (resalta la Corte)

De conformidad con las normas constitucionales antes descritas, en especial del artículo 354, concluye la Corte que esta disposición alude a dos contabilidades distintas, a saber: **la financiera** que corresponde llevar al Contador General de la Nación, y **la de ejecución del presupuesto** a cargo del Contralor General de la República.

La contabilidad financiera es aquella relativa al registro e información de los ingresos, gastos, activos y pasivos de las distintas entidades públicas no sólo del orden nacional, sino también territorial y de las entidades descentralizadas por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan.

La contabilidad de la ejecución del presupuesto, comprende el registro de la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del tesoro nacional, incluídos los reconocimientos, recaudos y ordenaciones de gastos y de pagos. Como también la totalidad de los saldos, flujos y movimientos del efectivo, de los derechos y obligaciones corrientes y de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestal (art. 36 ley 42/93).

El presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden

al que pertenezcan, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo en relación con dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados Especiales o Cuenta, creados por la ley o con autorización de ésta. (art. 37 ley 42/93)

La Contraloría General de la República debe entonces uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad en lo que atañe a la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución (art. 37 ley 42/93). Para lo cual el Contralor debe establecer la nomenclatura de cuentas de acuerdo con la ley orgánica del presupuesto y prescribir los métodos y la forma de rendir las cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, al igual que revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

Sobre este mismo punto, es ilustrativa la sentencia C-478/92¹⁶, en la que se afirmó que existen en la Constitución económica dos autoridades con atribuciones "para unificar, mediante reglas generales, una determinada área de la conducta económica. Se trata del Contralor General de la República y del Contador General. El primero, tiene, entre sus atribuciones, la de "Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse." (art. 268-1 CP). Además deberá "Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial." (art. 268-12 CP). Nótese que la segunda de estas funciones de homologación de las normas, se aplicará tanto frente a las autoridades del sector central como de aquellas que conforman la administración de los entes territoriales. En este mismo sentido es pertinente anotar que lo relativo a la ejecución presupuestal y específicamente a su revisión y finiquito corresponde al Contralor por expresa atribución constitucional (arts 268-2 y 354 CP), que, además, deberá establecer los métodos de rendición de cuentas en el sector público, otra facultad homologante y unificadora, mediante el recurso de la expedición de reglas generales (art. 268-1 CP). De otro lado, el Contador General, dará un manejo integrado a la contabilidad pública, consolidando la contabilidad general de la Nación con las contabilidades de las entidades descentralizadas territorialmente y de las descentralizadas por servicios. El ejercicio de esta competencia apunta a lograr la unificación del lenguaje contable público (art. 354 inciso segundo C.P.). Como en el caso del Contralor General en lo que hace a la armonización de los sistemas de control fiscal, el Contador General extenderá su labor unificadora y uniformadora a toda la contabilidad. (art. 354 inciso segundo). Además, al consolidar la contabilidad general de la nación con aquellas de las entidades descentralizadas, sea territorialmente o por servicios, está asegurándose la coherencia de todo el sistema contable de las entidades públicas."

¹⁶ Sent. C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

De otra parte, es pertinente señalar que las cuentas mediante las cuales se ejecuta el presupuesto, deben centralizarse y unificarse en la Contraloría General de la República, pues es el Contralor quien tiene la obligación constitucional de presentar a la Cámara de Representantes, la cuenta general del Tesoro (art. 178-2), y certificar sobre la situación de las finanzas del Estado (art. 268-11 C.P.). Además, de acuerdo con los principios que rigen el presupuesto, en especial el de unidad y universalidad, los ingresos y gastos del Estado deben aparecer registrados en un sólo documento y todas las rentas y gastos de las distintas entidades públicas, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, deben figurar en el presupuesto. Estos principios, junto con el de planificación y unidad de caja, como lo ha dicho la Corte, "logran producir un efecto unificador de todo el manejo presupuestal."¹⁷

Precisadas las funciones que de acuerdo con la Constitución compete cumplir a cada uno de los funcionarios precitados, el siguiente paso a seguir para resolver la demanda es conocer qué es un plan de cuentas.

VI.2.3 Los planes de cuentas

El *plan de cuentas* es la organización sistemática y metódica de las distintas operaciones o transacciones económicas realizadas por una entidad o empresa determinada. La finalidad de estos planes es simplemente lograr la uniformidad en el registro de dichas operaciones. Los planes de cuentas permiten entonces ordenar, clasificar y presentar la información contable en forma clara, precisa y comprensible, con el fin de facilitar su manejo, tanto para los entes que la elaboran como para los órganos de control.

Generalmente el *plan de cuentas* se compone de dos partes: 1) un catálogo de cuentas que contiene una relación ordenada y clasificada de los distintos grupos, clases, cuentas y subcuentas, identificadas con códigos y su respectiva denominación; y 2) la descripción y dinámica para la aplicación de las mismas, es decir, los procedimientos a seguir. La descripción consiste en detallar los conceptos de las diferentes clases, grupos y cuentas incluidas en el catálogo; y la dinámica indica la forma en que se deben utilizar las cuentas y realizar los diferentes movimientos contables que las afecten.

Puede concluirse entonces, que el *plan de cuentas* permite obtener una información contable detallada, completa y comprensible del manejo de los recursos e inversiones de una determinada entidad pública, lo cual facilita en gran medida el cumplimiento de sus labores, el conocimiento veraz de su

¹⁷ ibidem

estado financiero y la toma de decisiones, al igual que la vigilancia y control de los dineros por los organismos encargados de ello.

VI.3 Solución de los problemas jurídicos planteados

Procede la Corte a resolver el primer problema que se planteó al inicio de estas consideraciones, relativo a determinar cuál es el funcionario que, según la Constitución, debe aprobar los planes de cuentas que presenten las entidades públicas.

Del análisis de las atribuciones que constitucionalmente compete ejercer tanto al Contralor General de la República como al Contador General de la Nación, las cuales se han transcrito en párrafos anteriores, concluye la Corte que la Constitución faculta al Contralor, para llevar la contabilidad de **la ejecución del presupuesto** (art. 354) y prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los funcionarios encargados del manejo de los fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse (art. 268-1 C.N.), como también revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado (art. 268).

Método, según la primera acepción que aparece en el Diccionario de la Real Academia Española, significa "modo de decir o hacer con orden una cosa"; "modo de obrar o proceder"; hábito o costumbre que cada uno tiene y observa". Y *forma* es el "modo o manera de hacer una cosa"; "requisitos externos o aspectos de expresión en los actos jurídicos, cuestiones procesales en contraposición al fondo del pleito o causa". Entonces, corresponde al Contralor General de la República y, por ende, a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales (art. 272 inc. 6 C.P.), señalar la forma y el modo como los funcionarios encargados del manejo de los recursos públicos deben rendir las cuentas a ese organismo de control, para efectos de vigilar y controlar la ejecución del presupuesto. Criterio que ya ha avalado esta Corporación en anterior pronunciamiento, cuando expresó: "...con arreglo a los citados artículos de la Constitución, el método y la forma de rendir cuentas son cuestiones del resorte de las contralorías, y el legislador extraordinario -y aun el ordinario- no puede inmiscuirse en ellas".¹⁸ Sin embargo, conviene aclarar, que esta labor debe ser coordinada con el Contralor General de la República, quien tiene la función constitucional (art. 268-12) de "dictar las normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial".

Así las cosas el Contralor, como ya se expresó, debe uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad sobre la ejecución del presupuesto general del sector público, lo que le permite establecer, entre otras cosas, la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes atinentes a

¹⁸ Sent. Corte Constitucional C-490/96 M.P. Jorge Arango Mejía.

dicha ejecución, la nomenclatura de las cuentas de acuerdo con la ley orgánica del presupuesto y todos aquellos otros aspectos atinentes a ese fin.

Y al Contador General de la Nación, llevar la contabilidad **financiera** de la Nación, determinar las normas contables que deben regir en las entidades públicas, de acuerdo con la ley, y uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública (art. 354 C.P.). Sobre la primera de las funciones dijo la Corte, en reciente sentencia.¹⁹

"...por mandato directo del Constituyente le corresponde al Contador General de la Nación determinar las normas contables que deben regir en el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos dotados de fuerza vinculante, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas, los cuales servirán de base para el sistema contable de cada entidad..."

Y al analizar la facultad de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, expresó:

"...las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los 'productos finales', entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado."²⁰

Así las cosas, de conformidad con la Constitución, una vez el Contador General de la Nación expide las normas de contabilidad que deben regir en las entidades públicas, cada uno de esos entes debe elaborar su información financiera, económica y social, y remitirla a la Contaduría para que la consolide, pues es a ella a quien compete llevar la contabilidad general de la Nación, excepto en lo relativo a la ejecución del presupuesto, pues ésta es función exclusiva de la Contraloría.

El Contador General de la Nación es el funcionario encargado de dictar las reglas o normas sustantivas y procedimentales que deben cumplir las entidades públicas en el registro de la información financiera, económica, social y ambiental; y la Contraloría General de la República, además de revisar y fenecer las cuentas que conforman ese registro con sus respectivos soportes, controla los ingresos, inversiones y gastos con el fin de vigilar el manejo, utilización y destino de los bienes y recursos del Estado, esto es, todo lo relativo con la ejecución del presupuesto.

El Contralor al prescribir los métodos y la forma de rendir las cuentas, no puede variar las reglas de contabilidad dictadas por el Contador General para

¹⁹ Sent. Corte Constitucional C-487/97 M.P. Fabio Morón Díaz

²⁰ ibidem

efectos de hacer los registros contables, y a las cuales deben someterse todas las entidades públicas; su labor en este campo sería simplemente la de señalar la manera o modo como los encargados de los bienes o fondos públicos deben presentar a ese organismo de control fiscal las cuentas, junto con los documentos que las respaldan, los plazos para hacerlo, etc., con el fin de determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la utilización de los recursos del Estado, y la forma como se ha ejecutado el presupuesto.

A pesar de tratarse entonces de funciones distintas, con lo cual se respeta el principio de separación de funciones, no puede negarse que tales actividades están muy relacionadas, de manera que las decisiones que tome cada órgano, pueden afectar en cierto modo la labor del otro. Por tal razón, es necesario que cada uno ejerza su potestad observando el principio de colaboración armónica, pues la Constitución en su artículo 113, no sólo contempla la división de funciones, sino también la necesidad de que los diferentes órganos del Estado trabajen armónicamente, con el fin de colaborar en la consecución de sus fines. De acuerdo con ello, tanto la Contraloría como el Contador, deben hacer uso de su potestad razonablemente, de forma tal que no se afecten mutuamente en el desempeño de las funciones que se han analizado.

Ahora bien: si un **plan de cuentas** es la organización sistemática y metódica de las cuentas de una determinada entidad, cuya finalidad es la uniformidad en su registro; bien puede tanto la Contraloría para efectos de llevar la **contabilidad de la ejecución presupuestal** como la Contaduría en lo que atañe a la **contabilidad financiera**, expedir normas encaminadas no sólo a formular dichos planes para el cabal cumplimiento de las funciones que el Constituyente les ha asignado, sino también a verificar si las entidades públicas se sujetaron a las pautas o lineamientos dictados por ellos en esta materia, siempre y cuando éstos respeten la Constitución y la ley.

En consecuencia, nada impide a las Contralorías exigir a las entidades públicas sometidas a su control y vigilancia, la aprobación previa de los planes de cuentas, como lo contempla la norma que es objeto de impugnación.

El segundo problema jurídico que se planteó, tiene por objeto determinar si la aprobación de los planes de cuentas, por parte de las Contralorías, implica el ejercicio de un control fiscal previo, proscrito por la Constitución.

Como ya se expresó en esta providencia, el control fiscal que ejercen las Contralorías, es posterior y selectivo. Posterior, por cuanto recae sobre las actividades, operaciones y procesos *ejecutados*. Y selectivo porque se lleva a cabo mediante la elección de muestras representativas de recursos, cuentas, operaciones, o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo, en el desarrollo del control fiscal (ley 42/93).

Siendo así, considera la Corte que la aprobación de los planes de cuentas por parte de las Contralorías, no es una labor que se pueda interpretar, en estricto sentido, como desarrollo del control fiscal (el cual debe ser posterior y

selectivo), puesto que su finalidad es determinar si dichos instrumentos cumplen o no las disposiciones o reglas establecidas por el Contralor General de la República, quien debe llevar la contabilidad de la Nación en lo que se relaciona con la ejecución presupuestal, y prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los encargados del manejo de fondos o bienes de la Nación (art. 268-1 C.P.). Tarea que difiere sustancialmente de la revisión misma de las cuentas que se incluyen en tales planes y, que constitucionalmente, son el principal objeto del control fiscal, que comprende el control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados.

Finalmente, considera la Corte pertinente señalar que la función asignada al Contralor General de la República, en el numeral 1o. del artículo 268 de la Constitución, para prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los encargados del manejo de fondos o bienes públicos, sólo puede ser ejercida por este funcionario, pues se trata de una labor de reglamentación. Entonces, mal podrían cumplirla los contralores departamentales, distritales y municipales, a pesar de que el inciso sexto del artículo 272, del mismo ordenamiento, les atribuya en el ámbito de su jurisdicción las mismas facultades del Contralor General, pues haciendo una interpretación sistemática de las facultades que la Carta le atribuye al Contralor General, es a éste a quien corresponde dictar las normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

En conclusión, las respuestas a los problemas jurídicos planteados son las siguientes: 1) Corresponde a la Contraloría General de la República llevar la contabilidad relacionada con la ejecución del presupuesto y al Contador General de la Nación la contabilidad financiera. 2) En ejercicio de las funciones que a cada uno de tales organismos les compete, deben establecer directrices, pautas o lineamientos a los que ha de ceñirse la presentación de los planes de cuentas y, conforme a ellas, impartir su aprobación o negarla. 3) La facultad que se les concede a las Contralorías Distritales y Municipales de aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y vigilancia, no se puede asimilar al control previo que antes ejercían los entes contralores y que fue abolido por el Constituyente 1991.

En este orden de ideas, la Corte declarará exequibles los apartes acusados del artículo 165 de la ley 136 de 1994, por no vulnerar norma constitucional alguna. Pero antes debe agregar que no comparte el criterio del Procurador General en cuanto a que este precepto legal fue derogado por el artículo 3 de la ley 298/96, que le asigna al Contador General de la Nación la misión de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, pues como quedó demostrado, al Contador General de la Nación le compete llevar la contabilidad pública financiera y al Contralor General de la República la contabilidad relacionada con la ejecución del presupuesto.

VI.4 El artículo 192 de la ley 136 de 1994

Mediante esta norma, el Congreso autoriza a los Concejos Municipales para que establezcan el régimen de calidades para los empleados públicos de los municipios, y al Gobierno para que lo haga facultativamente en el caso de los funcionarios encargados de determinados servicios públicos de los que le asigne al municipio la respectiva ley orgánica. El demandante considera que esta disposición es inconstitucional pues la fijación de requisitos y calidades para empleados municipales les corresponde a los Concejos Municipales. En efecto, afirma que esta atribución se deriva de la autonomía que la Constitución les otorga a las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan,²¹ así como al conceder a los Concejos la atribución de reglamentar las funciones y prestación de los servicios a cargo del municipio, y determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.²²

Por tanto, es preciso responder este interrogante: *¿Según la Constitución, cuál es la autoridad a quien compete establecer el régimen de calidades y requisitos para los empleos públicos municipales?* Para resolverlo, la Corte determinará si es una competencia que le corresponde al Congreso y, luego, si éste puede autorizar a otro órgano a desarrollarla.

VI.4.1 Régimen de calidades de los empleados públicos del municipio

El demandante alega que es absurdo pensar que las entidades territoriales tengan la potestad de determinar la estructura de la administración, pero no puedan establecer los requisitos y calidades que deban reunir los funcionarios públicos que van a trabajar con ella; sobre todo, si se tiene en cuenta que la Constitución de 1991 les concedió autonomía para el manejo de los asuntos locales.

La Corte no comparte este argumento. Desde un punto de vista lógico, es perfectamente posible que un órgano tenga la función de establecer cuál ha de ser la estructura de la administración municipal, y otro distinto la de fijar el régimen de calidades que deban cumplir las personas que vayan a acceder a un cargo público. El demandante puede considerar inconveniente que se repartan así las funciones, y creer que existe otra forma mas acorde con los fines estatales, pero en modo alguno se trata de algo absurdo, como él lo califica.

²¹ Numerales 1 y 2 del artículo 287 de la Constitución Política.

²² Numerales 1 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política.

Una lectura sistemática de la Carta Política permite concluir que las competencias mencionadas no están en cabeza de un sólo órgano. Como ya se indicó, el artículo 313 de la Constitución confiere a los Concejos la facultad de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, así como establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, sin hacer mención a la fijación de los requisitos y calidades de los empleados de ese orden, pues la misma Constitución le asigna esta función al Congreso de la República.

En efecto: el artículo 125 de la Carta Política, prescribe que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Y a renglón seguido contempla que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la *ley* para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. En consecuencia, si es regla general que los empleados públicos de todo orden deben pertenecer a la carrera administrativa, salvo las excepciones señaladas por el legislador, los requisitos y calidades necesarios para acceder a empleos municipales debe ser fijado por la ley. La regulación de la carrera administrativa, tanto a nivel nacional como territorial, ha dicho la Corte,²³ es una facultad que compete ejercer única y exclusivamente al legislador. Igualmente, ha señalado el sentido, importancia y finalidad de la carrera administrativa.

"El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en los principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de la capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado."²⁴

Así pues, es necesario concluir que el régimen de calidades de los empleados municipales es competencia del Congreso de la República, que debe fijarlo mediante ley. Cabe decir que esta competencia tiene las excepciones consagradas por el propio artículo 125 de la Constitución.

VI.4.2 Reserva de ley

²³ Sent. Corte Constitucional C-306/95 M. P. Hernando Herrera Vergara.

²⁴ Sent. Corte Constitucional C-195/94 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

La reserva de ley es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el *principio democrático*, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley.

Según lo acabado de expresar, la carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos, incluyendo los municipales, debe ser objeto de ella. Se trata pues de un tema que la propia Carta Política, decidió que fuera regulado por el Congreso de la República, foro político y democrático por excelencia; limitando así, tanto al ejecutivo, al impedir que decida sobre la materia, como al legislador para que delegue su potestad en otro órgano estatal.

No obstante, cabe señalar que bien puede el Congreso conferir al Presidente de la República en forma temporal, precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, sobre ese punto, previa su solicitud expresa. Pero en ningún caso se podrá conferir tal potestad a los Concejos Municipales.

A partir de las consideraciones expuestas, la Corte concluye que el régimen de los requisitos y calidades que deben reunir los empleados públicos municipales es competencia del Congreso de la República. Facultad que no puede delegar en otro órgano estatal, a excepción del Presidente de la República de manera transitoria, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos por el artículo 150 numeral 10 de la Constitución para la concesión de facultades extraordinarias.

En lo que respecta a los cargos municipales de libre nombramiento y remoción, también corresponde al legislador señalar sus requisitos y calidades, pues de conformidad con lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 150 de la Carta, es el Congreso el encargado de expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. Así las cosas, la Corte procederá a retirar del ordenamiento positivo el artículo 192 de la ley 136 de 1994, materia de acusación, por vulnerar los artículos 125 y 150-10 del Estatuto Superior.

DECISIÓN

Por las razones anotadas, la Corte declarará exequibles los apartes acusados del numeral 5o. del artículo 165 de la ley 136 de 1994, y retirará del orden jurídico el artículo 192 del mismo estatuto.

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

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del numeral 5° del artículo 165 de la ley 136 de 1994, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 192 de ley 136 de 1994.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General