

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL - Autonomía administrativa y presupuestal / CONTRALORIA DISTRITAL - Autonomía administrativa y presupuestal / CONTRALORIA MUNICIPAL - Autonomía administrativa y presupuestal / AUTONOMIA ADMINISTRATIVA - Contralorías / AUTONOMIA PRESUPUESTAL - Contralorías / CONTRATO DE VIGILANCIA FISCAL - Autorización Legal / PERSONERIA JURIDICA - Inexistencia / CONTROL FISCAL

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales son respectivamente, dependencias de los departamentos, distritos y municipios y tienen autonomía administrativa y presupuestal para el ejercicio de sus funciones. Pero ello no significa que los contralores departamentales, distritales y municipales puedan nombrar y remover libremente a sus empleados. Por el contrario según los artículos 268, número 10, y 272, inciso 6o. los empleados de las contralorías departamentales, distritales y municipales deben ser designados por el sistema de mérito y pertenecer a la carrera administrativa que prescribe la ley. Los contratos que interesen a las mencionadas contralorías deben celebrarse mediante el correspondiente gobernador o alcalde debidamente autorizado por ordenanza departamental o acuerdo municipal. Sin embargo, la Constitución excepcionalmente faculta a los contralores departamentales, distritales y municipales, siempre que medie autorización legal para "contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal". En este caso excepcional el contralor, departamental, distrital o municipal, contrata según el caso, en representación del departamento, del distrito o del municipio. Los contralores departamentales, distritales o municipales no pueden celebrar ningún otro contrato en representación, respectivamente, de los departamentos, distritos y municipios. La autonomía presupuestal y administrativa de las contralorías departamentales, distritales y municipales no significa que tengan o que se les deba reconocer personería jurídica, sino que los recursos necesarios para su funcionamiento deben ser manejados directa o exclusivamente por cada una de esas entidades y que ellas deben ejercer sus funciones sin ninguna injerencia extraña de entidad, órgano o funcionario.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: HUMBERTO MORA OSEJO

Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

Radicación número: 485

Actor: MINISTERIO DE GOBIERNO

Referencia: Consulta sobre autonomía administrativa y presupuestal de las Contralorías Departamentales y Municipales (Artículo 272 de la Constitución Política)

Se absuelve la consulta que el señor Ministro de Gobierno hace a la Sala en los siguientes términos textuales:

"1.- Partiendo de la base de que las Contralorías Departamentales y Municipales, constitucionalmente tienen autonomía Administrativa y Presupuestal, pueden administrar su personal nombrado y removiendo por necesidades del servicio los empleados a su cargo?.

2.- Pueden los contralores celebrar los contratos que requieran para el cumplimiento de sus funciones?. O requieren de una ley expresa que les reconozca la facultad de contratar con cargo a su presupuestos.

3.- La facultad de contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la función fiscal, implica que sólo pueden las Contralorías Departamentales y Municipales celebrar esta clase de contratos?.

4.- Si tienen personería jurídica, podrían las Contralorías directamente exigir ante la justicia el cumplimiento o la indemnización de un contrato, o ser demandadas para que indemnicen por hechos realizados por estos organismos?.

5.- Si las Contralorías Departamentales y Municipales son organismos de control fiscal que constitucionalmente se les confiere autonomía administrativa y presupuestal, y la conclusión de esa H. Sala es que no tienen facultad para contratar, en qué consiste dicha autonomía?.

6.- Siendo que los artículos 300, No. 9' y 313 de la Constitución Política, señalan como atribución de las Asambleas y Concejos "autorizar a los Gobernadores y Alcaldes para celebrar contratos", y que dentro del proceso de contratación es menester la previa autorización de la respectiva corporación, en caso de que las Contralorías contraten el ejercicio de la función fiscal conforme a la ley, requerirían la autorización del Concejo o Asamblea según el caso?".

LA SALA CONSIDERA:

1o.) El artículo 267, inciso 4o, de la Constitución dispone que la Contraloría General de la República "es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal" y que "no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización".

Además, el artículo 272, inciso 3o., de la Constitución prescribe que "corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal".

De manera que la Constitución dispone que las contralorías nacional, departamentales, distritales y municipales se organicen como entidades técnicas, con autonomía administrativa y presupuestal, sin otras funciones administrativas que las necesarias para su organización.

2o.) Según el artículo 272, inciso 6o., de la Constitución, "las contralorías departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 "y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal".

La Constitución atribuye a la Contraloría General de la República "la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración" (artículos 119 y 267). Además, el artículo 268 del mismo estatuto faculta al Contralor General de la República, entre otras materias, para "prescribir los métodos y la forma de

rendir cuentas los responsables del manejo de fondos y bienes de la Nación" y "los criterios de evaluación financiera, operativo y de resultados que deban seguirse"; "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"; solicitar "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"; determinar "la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma"; verificar y conceptuar sobre la calidad e idoneidad del control interno "de los organismos y entidades del Estado"; promover, ante las autoridades competentes las investigaciones penales y disciplinarias "contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado" y pedir "verdad sabida y buena fé guardada", la suspensión de los funcionarios investigados mientras culminan los correspondientes procesos; "presentar proyectos de ley relativos al régimen de control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General" y "proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría...".

De manera que a los contralores departamentales, distritales y municipales corresponden, con las variantes propias de cada cargo, las funciones, antes indicadas, que el artículo 268 de la Constitución atribuye al Contralor General de la República.

3o.) Las contralorías departamentales son dependencias de los correspondientes departamentos y las distritales y municipales de los respectivos distritos y municipios.

Los departamentos, distritos y municipios son personas jurídicas de Derecho Público (artículo 80 de la ley 153 de 1887), cuyos representantes son los correspondientes gobernadores y alcaldes (artículos 303, inciso lo., y 3 15, número 3, de la Constitución).

Las contralorías, por el contrario, como entidades que pertenecen a los departamentos, distritos y municipios, no tienen ni podrían tener personara jurídica.

4o.) Por consiguiente, como las contralorías no tienen personería jurídica, no pueden directamente celebrar contratos, sino mediante los representantes legales de los departamentos, distritos y municipios, gobernadores o alcaldes, según el caso, debidamente autorizados por ordenanzas departamentales o acuerdos municipales (artículos 300, número 9, y 313, número 3, de la Constitución).

Sin embargo, el artículo 272, inciso 5o., de la Constitución excepcionalmente faculta a los contralores departamentales, distritales y municipales, mediante autorización legal, para "contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal", del mismo modo como el artículo 267, inciso 2o., del mencionado estatuto contempla que la ley "podrá autorizar que, en casos especiales" la vigilancia de la gestión fiscal que incumbe a la Contraloría General de la República "se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado". Sólo que esta singular y extraña atribución, en el caso de los contralores departamentales, distritales y municipales, se podría ejercer directamente, sin

previo concurso ni dictamen de ninguna entidad, a menos que la ley exija iguales o parecidos requisitos.

Estos contratos excepcionales se celebran por los contralores, mediante autorización legal, en representación del correspondiente departamento, distrito o municipio.

5o.) Según el artículo 272, inciso 3o., "corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal".

De este modo la Constitución prescribe que la ordenanza departamental o el acuerdo distrital o municipal que organice la contraloría debe dotarla de la estructura y del personal indispensable para el cumplimiento de las funciones que le corresponden; asignarle el presupuesto necesario para su normal funcionamiento y disponer que los gastos se ordenen por la misma entidad y que las funciones que le corresponden debe ejercerlas con absoluta independencia, sin injerencia de ninguna entidad o funcionario.

6o.) El artículo 268, número 10, de la Constitución - que, como se expuso, es aplicable a las contralorías departamentales y municipales - dispone que su personal debe ser provisto por el sistema de mérito y pertenecer a la carrera administrativa dispuesta por la ley. Además, según el artículo 125 de la Constitución, "los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público...".

De manera que los contralores departamentales, distritales y municipales que, según el artículo 272, inciso 4o., de la Constitución, son elegidos, respectivamente, por las asambleas departamentales y los concejos municipales, según los artículos 125, 268, número 10, y 272, inciso 6o., de la Constitución, deben proveer los empleos de su dependencia mediante concurso público y ellos deben pertenecer a la carrera administrativa que organice la ley.

CON FUNDAMENTO EN LO EXPUESTO LA SALA RESPONDE:

1o.) Las contralorías departamentales, distritales y municipales son, respectivamente, dependencias de los departamentos, distritos y municipios y tienen autonomía administrativa y presupuestal para el ejercicio de sus funciones. Pero ello no significa que los contralores departamentales, distritales y municipales pueden nombrar y remover libremente a sus empleados. Por el contrario, según los artículos 268, número 10, y 272, inciso 6o., los empleados de las contralorías departamentales, distritales y municipales deben ser designados por el sistema de mérito y pertenecer a la carrera administrativa que prescriba la ley.

2o.) Las contralorías departamentales, distritales y municipales pertenecen, en su orden, a las personas jurídicas de Derecho Público denominadas departamentos, distritos y municipios. Por consiguiente, los contratos que interesen a las mencionadas contralorías deben celebrarse mediante el correspondiente gobernador o alcalde, debidamente autorizado por ordenanza departamental o acuerdo distrital o municipal.

Sin embargo, la Constitución excepcionalmente faculta a los contralores departamentales, distritales y municipales, siempre que medie autorización legal, para "contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal". En este caso excepcional, el contralor, departamental, distrital o municipal, contrata, según el caso, en representación del departamento, del distrito o del municipio. Los contralores departamentales, distritales y municipales no pueden celebrar ningún otro contrato en representación, respectivamente, de los departamentos, distritos y municipios.

3o.) Los gobernadores y los alcaldes representan, respectivamente, a los departamentos, distritos y municipios en los juicios o procesos en que éstos sean partes como demandantes, demandados o terceros intervinientes. Los contralores no tienen la representación judicial de las mencionadas entidades.

4o.) La autonomía presupuestal y administrativa de las contralorías departamentales, distritales y municipales no significa que tengan o que se les deba reconocer personería jurídica, sino que los recursos necesarios para su funcionamiento deben ser manejados directa o exclusivamente por cada una de esas entidades y que ellas deben ejercer sus funciones sin ninguna injerencia extraña de entidad, órgano o funcionario.

5o.) Los contralores, departamentales, distritales y municipales, para ejercer la facultad excepcional que les confiere la Constitución (artículo 272, inciso 6o.), de contratar, mediante autorización legal, "con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal", no requieren autorización especial de ordenanza departamental o acuerdo municipal: la Constitución sólo exige que medie autorización legal.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro de Gobierno y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

JAIME BETANCUR CUARTAS
Presidente de la Sala

JAVIER HENAO HIDRON

HUMBERTO MORA OSEJO
Salvamento De Voto

ROBERTO SUAREZ FRANCO

ELIZABETH CASTRO R
Secretaria