

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL - Presupuesto / PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL - Aportes / UTILIDADES DE EMPRESAS INDUSTRIALES, COMERCIALES DEPARTAMENTALES - Exclusión del presupuesto departamental / EMPRESA LICORERA DEL META / LOTERIA DEL META / APORTES DE CONTROL FISCAL

En el caso sub examine el acto administrativo acusado incluye como aportantes para el control fiscal del departamento a la Empresa Licorera del Meta y a la Lotería del Meta, entidades éstas que ostentan la calidad de Empresas Industriales y Comerciales del Departamento, conforme a las certificaciones, recaudadas en virtud del auto para mejor proveer. En parte alguna de dicho acto se hace énfasis en que para tal efecto se tuvieron en cuenta utilidades de las referidas entidades, que como ya se puntualizó, son las únicas que se pueden computar para efectos del presupuesto General del Departamento. En consecuencia, forzoso es concluir que la ordenanza cuestionada es nula parcialmente en la medida en que se incluyó dentro del presupuesto general del Departamento del Meta el de las citadas Empresas Industriales y Comerciales, cuando, de acuerdo con la normas legales y constitucionales analizadas, solamente forman parte de tal presupuesto, las utilidades de dichas empresas. Conforme a lo precedente, habrá de modificarse la sentencia apelada para disponer, en su lugar, que el decreto de nulidad, además de lo que concierne a los aportes de control fiscal de los Municipios, lo cual no fue objeto del recurso, también cobija a los aportes de control fiscal por parte de las Empresas Industriales y Comerciales del Departamento denominadas: Empresa Licorera del Meta y Lotería del Meta.

NOTA DE RELATORIA: Se menciona la sentencia de mayo 19 de 1995, Exp. 3150, Consejero Ponente Dr. YESID ROJAS SERRANO.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1.997).

Radicación número: 2468

Actor: JAIME PEREZ HUERTAS

Demandado: ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL META

Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 27 de junio de 1.994, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra la sentencia de 27 de junio de 1.994, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

I.1-. El ciudadano JAIME PEREZ HUERTAS, obrando en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Meta, tendiente a que mediante sentencia se declarara la nulidad de la Ordenanza núm. 017 de 26 de noviembre de 1.992 “ Por la cual se expide el Presupuesto de Rentas e Ingresos, las apropiaciones para gastos y disposiciones generales de la Contraloría General del Departamento del Meta, para la vigencia fiscal correspondiente del 1º de Enero al 31 de Diciembre de 1.993 y se dictan otras disposiciones”, expedida por la Asamblea Departamental del Meta.

I.2-. En apoyo de sus pretensiones el actor adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación (folios 21 a 23 a del cuaderno principal):

Se violaron los artículos 6º de la Ley 6ª de 1.958, y 245 del C.de R.D, que se relacionan directamente con el porcentaje que los Departamentos deben aportar de sus presupuestos para el sostenimiento de las Contralorías Departamentales.

La Ley 42 de 1.993 habla de autonomía presupuestal , entendiéndose por ésta la que tiene el Contralor como ordenador del gasto interno de su propio establecimiento, pero nunca y de manera alguna para presentar proyectos de Ordenanzas sobre presupuestos de rentas y gastos y de asignaciones civiles.

Legal y jurídicamente hablando, la autonomía presupuestal no puede ir más allá del manejo de las transferencias que hace el Departamento para suplir sus propios gastos de funcionamiento. Y no puede sobrepasar ese 2% y fijarle tal carga a los Institutos Descentralizados y a los Municipios del Departamento.

El Consejo de Estado ha sido muy claro sobre este particular cuando en providencia de 15 de junio de 1.992 (expediente 2023) dijo que cuando el artículo 6º de la Ley 6ª de 1.958 habla del presupuesto del respectivo Departamento, se está refiriendo al de éste y no al de sus entidades descentralizadas.

II-. LA SENTENCIA RECURRIDA

Para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda , es decir, disponer la nulidad de la Ordenanza 017 de 26 de noviembre de 1.992 “únicamente en lo que se refiere a los aportes por control fiscal por parte de los Municipios del Meta a la Contraloría del Departamento” el a quo razonó, principalmente, de la siguiente manera (folios 68 a 72 ibídem):

La acusación que le plantea el actor a la totalidad del acto administrativo, consistente en que el Contralor Departamental no puede presentar proyectos de ordenanza sobre presupuesto de rentas y gastos, no es de recibo, por sustracción de materia, ya que tal acto es anterior en el tiempo a la enunciada Ley.

La acusación se enfila a reprochar de ilegal la Ordenanza acusada en razón de grabar con aportes en favor de la Contraloría a los Municipios del Meta por ella fiscalizados y a las entidades descentralizadas del orden seccional.

Acoge la Sala los argumentos del Departamento en cuanto a la vigencia del artículo 10º de la Ley 151 de 1.959 y del Decreto Reglamentario 755 de 1.984 y atiende el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 7 de diciembre de 1.989 , que asevera que las entidades descentralizadas están sometidas al control fiscal de la Contraloría General de la República y por lo mismo deben contribuir con los gastos que éste ocasiona.

Antes de la Constitución Política de 1.991 las normas antes mencionadas no tenían trascendencia alguna en las entidades del orden territorial, porque su autoridad estaba circunscrita a la administración nacional. Pero cuando el artículo 272 de la Constitución inviste a los Contralores Departamentales de las mismas facultades del Contralor General de la República en el espacio de su autoridad, les concede de manera inmediata la autoridad que la ley le ha otorgado a la entidad fiscalizadora nacional (artículo 268 numeral 13 de la Carta).

No puede pasarse inadvertido que, en razón del principio de la universalidad presupuestal, las entidades descentralizadas integran su presupuesto con el del ente territorial al cual pertenecen.

No puede hablarse de que el acto acusado lesione los intereses económicos de los institutos descentralizados del orden departamental porque las partidas de estas entidades se consideran como ingresos propios del Departamento, es decir, integrados al presupuesto del mismo. Por ello no se lesiona el artículo 245 del C.de R.D. y se considera ajustada a la normatividad la Ordenanza acusada en cuanto a los aportes de las entidades descentralizadas se refiere.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El actor adujo como motivos de inconformidad, en esencia, los siguientes (folios 75 a 76 ibídem):

En diversos pronunciamientos la Sección Primera del Consejo de Estado ha expresado que cuando el artículo 6º de la Ley 6ª de 1.958, incorporado en el artículo 245 del C.de R.D., habla de presupuesto del respectivo Departamento se está refiriendo al de éste y no al de sus entidades descentralizadas.

No es aceptable jurídicamente la tesis del Tribunal porque los institutos descentralizados del orden Departamental son entidades que gozan de patrimonio independiente, personería jurídica y presupuesto propio, no incorporado al general del Departamento, como equivocadamente se manifiesta en la sentencia.

Los presupuestos de los entes descentralizados no pueden considerarse como "ingresos propios del Departamento, integrados al presupuesto del mismo" porque tales presupuestos, como en los casos de la Lotería del Meta y de la Empresa

Licorera, se consolidan con sus propios recursos (ventas de lotería y de productos etílicos), por lo cual se estaría efectuando un doble cobro de ese 2%.

IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO

La Agencia del Ministerio Público no hizo uso del derecho de alegar de conclusión.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La controversia se circunscribe a establecer si dentro del presupuesto general del Departamento del Meta se considera incluido o no el de sus entidades descentralizadas.

En relación con el alcance del artículo 6º de la Ley 6ª de 1.958, que consagra el porcentaje del presupuesto de los Departamentos para efectos de los aportes al sostenimiento de las Contralorías Departamentales, analizado a la luz de la nueva Carta Política y de las disposiciones de la Ley 38 de 1.989 (Orgánica del Presupuesto Nacional), vigentes cuando se expidió el acto administrativo acusado, esta Sección en sentencia de 19 de mayo de 1.995 (Expediente núm. 3150. Actor: Hugo Salazar Peláez, Consejero ponente, doctor Yesid Rojas Serrano), precisó lo siguiente, y ahora lo reitera:

“...La Sala, con algunos interrogantes formulados últimamente, ha venido sosteniendo, con apoyo en el artículo 6º de la Ley 6ª de 1.958, que el 2% que debe destinarse para los gastos totales anuales de las Contralorías es el del Presupuesto del Departamento sin incluir los de las entidades descentralizadas y que cuando la ley habla de Presupuesto del respectivo Departamento, se está refiriendo al expedido anualmente por la Asamblea Departamental con base en el proyecto presentado por el Gobernador diferente del presupuesto de las entidades descentralizadas, cuya aprobación corresponde a sus Juntas Directivas.

Sin embargo, con posterioridad a la Ley 6ª de 1.958, se han expedido normas constitucionales y legales en materia de régimen presupuestal, que llevan a la Sala a formular las siguientes observaciones:

Por disposición del artículo 352 de la Constitución Nacional, “La ley orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo..”.

El artículo 353 de la misma Carta Política de 1.991, ordena que “Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración , aprobación y ejecución de su presupuesto”.

Por su parte, la Ley 38 de 1.989, contiene entre otras, las siguientes disposiciones:

“ARTICULO 1º. La presente Ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el inciso 1º del artículo 210 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal”.

“ARTICULO 2º. Cobertura del Estatuto. Comprende el sistema presupuestal que abarcará dos niveles: El Presupuesto General de la Nación que incluye las tres Ramas del Poder Público, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los Establecimientos Públicos Nacionales , a quienes se aplicarán todas las normas del presente Estatuto.

Un segundo nivel que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado , sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política y la ley le otorgan”.

“ARTICULO 11. Universalidad. Los estimativos de ingresos incluirán el total de los provenientes de impuestos, rentas, recursos y rendimientos por servicios o actividades de la Nación o de las entidades y organismos contemplados en el artículo 2º del presente estatuto, y todos los recursos de capital que aquellas y éstos esperen recibir o reciban, durante el año fiscal sin deducción alguna”.

“ARTICULO 22. Ingresos de los Establecimientos Públicos. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimiento Públicos...”.

Ahora, la Ley 38 de 1.989, en el artículo 26 expresa que las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son de propiedad de la Nación y que el CONPES, en cada vigencia fiscal determinará en el Plan Operativo Anual de Inversión la cuantía de las utilidades que entrarán a ser parte de los recursos de Capital del Presupuesto Nacional.

De las normas constitucionales y legales mencionadas, se deducen las siguientes conclusiones:

1ª. Los principios y disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto son aplicables a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (arts. 352 de la C.N.; 1º de la Ley 38 de 1.989).

2ª. Los presupuestos de los establecimientos públicos son parte del Presupuesto General de la Nación y a ellos les son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto General.

3ª. En aplicación del principio de la Universalidad, los estimativos de ingresos de los establecimientos públicos incluirán todos los recursos de capital que éstos esperen recibir o reciban durante el año fiscal, sin deducción alguna, los cuales se identificarán y clasificarán por separado en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital (arts. 11 y 22 de la Ley 38 de 1.989).

4ª. Las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales, están incluídas en el segundo nivel del Estatuto Presupuestal (art. 2º Ley 38 de 1.989).

5ª. Las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son de propiedad de la Nación; su cuantía hace parte de los recursos de Capital del Presupuesto Nacional (art. 26 Ley 38 de 1.989).

6ª. Los presupuestos de las empresas industriales y comerciales y los de las sociedades de economía mixta, no son parte del Presupuesto General de la Nación, pues no están incluídos en su cobertura.

7ª. En relación con las empresas industriales y comerciales son sus utilidades las que hacen parte del Presupuesto General.

Como gran conclusión, a la luz de lo dispuesto en la Ley 38 de 1.989, se tiene que los presupuestos de las empresas industriales y comerciales, excepción hecha de lo relativo a sus utilidades y los de las sociedades de economía mixta, no son parte del Presupuesto General y por lo tanto, no les son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, salvo en lo que concierne a las utilidades de las empresas industriales y comerciales.

Todo lo anterior para observar finalmente, que la legislación en materia presupuestal dictada con posterioridad a la Ley 6ª de 1.958, no ha derogado, ni expresa, ni tácitamente su artículo 6º, del que se desprende que del Presupuesto del Departamento no hacen parte el de las entidades descentralizadas, denominadas empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta...”

En el caso sub examine el acto administrativo acusado incluye como aportantes para el control fiscal del Departamento a la Empresa Licorera del Meta y a la Lotería del Meta, entidades éstas que ostentan la calidad de empresas industriales y comerciales del Departamento, conforme a las certificaciones obrantes a folios 38 y 39 del cuaderno del recurso, recaudadas en virtud del auto para mejor proveer.

En parte alguna de dicho acto se hace énfasis en que para tal efecto se tuvieron en cuenta las utilidades de las referidas entidades, que como ya se puntualizó, son las únicas que se pueden computar para efectos del Presupuesto General del Departamento. En consecuencia, forzoso es concluir que la Ordenanza cuestionada es nula parcialmente en la medida en que incluyó dentro del Presupuesto General del Departamento del Meta el de las citadas empresas industriales y comerciales, cuando, de acuerdo con las normas legales y constitucionales analizadas, solamente forman parte de tal presupuesto, las utilidades de dichas empresas.

Conforme a lo precedente, habrá de modificarse la sentencia apelada para disponer, en su lugar, que el decreto de nulidad, además de lo que concierne a los aportes de control fiscal de los Municipios, lo cual no fue objeto del recurso,

también cobija a los aportes de control fiscal por parte de las empresas industriales y comerciales del departamento denominadas: Empresa Licorera del Meta y Lotería del Meta.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

MODIFICASE la parte resolutive de la sentencia apelada, la cual quedará así: DECRETASE la nulidad de la Ordenanza núm. 017 de 26 de noviembre de 1.992, expedida por la Asamblea del Departamento del Meta, en lo que se refiere a los aportes por control fiscal por parte de los Municipios del Meta y de las empresas industriales y comerciales del departamento, denominadas: Empresa Licorera del Meta y Lotería del Meta, con destino a la Contraloría de dicho Departamento.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE EN LOS ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO Y CUMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 6 de febrero de 1.997.

MANUEL S. URUETA AYOLA ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ
 Presidente

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ