

RESPONSABILIDAD FISCAL

La administración carece de competencia para determinar la responsabilidad por la pérdida o daño de sus bienes, pues es atribución privativa de la Contraloría General de la República.

DESCUENTOS A LOS RESPONSABLES

Por proceso de jurisdicción coactiva.

INVESTIGACIONES POR DAÑOS O PERDIDAS DE LOS BIENES DEL ESTADO

Clases de investigaciones: 1) Penal. 2) Disciplinaria. 3). Fiscal.

CONTROL FISCAL POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Artículo 59, inciso 1° Controles: previo, perceptivo y posterior.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejera ponente: AYDEE ANZOLA LINARES

Bogotá, D. E., treinta y uno (31) de agosto (08) de mil novecientos ochenta y tres (1983)

Radicación número:

Actor: ARISTIDES CUBILLOS HERNANDEZ Y OTROS

Demandado:

Referencia: Expediente N° 6733. Resoluciones Ministeriales.

En demanda presentada ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca los señores Aristides Cubillos Hernández, Ramón A. Gallego Sabogal, Leonardo Antonio Grajales. A., Enrique Infante. José Everardo Martínez G, Evello Rodríguez Galeano, Gabriel Angel Tavares, Libardo Antonio Torres, José E. Sierra, Miguel Calleton, José Fernando Santa Ospina, José Otoniel Suárez Henao, Nelson Agudelo Aguirre y José Ladino Ladino, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 67 del Código Contencioso Administrativo, solicitaron de esa Corporación, que en sentencia se

hicieran las siguientes declaraciones:

"Primera. Se ha operado el fenómeno del silencio administrativo al no resolver la Dirección General de la Policía Nacional dentro del término señalado por la ley, la interposición de los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo demandado".

"Segunda. Es nulo el acto administrativo complejo integrado por los actos administrativos unitarios que se relacionan a continuación: a) providencia administrativa dictada por la Dirección General de la Policía Nacional dentro del informativo levantado contra los señores Capitán José Ladino Ladino Sargento Mayor Aristides Cubillos Hernández y demás demandantes, relacionados con un supuesto faltante en el Comisariato del Departamento de Policía Quindío; b) artículo 3223 de la Orden Administrativa de los servicios número 4026 del día 10 de noviembre de 1976 emanada de la Dirección General de la Policía Nacional; c) artículo 0250 de la Orden interna número 0067 del Comando del Departamento de Policía Quindío, para el día jueves 24 de marzo de 1976".

"Tercera. Como consecuencia de lo anterior, la Nación Colombiana se condena a restablecer en sus derechos violados, a los señores Aristides Cubillos Hernández, Ramón A. Gallego Sabogal, Leonardo Antonio Grajales R., Enrique Infante, José Everardo Martínez G., Eveiio Rodríguez Galeano, Gabriel Angel Tavares, Libardo Antonio Torres, José R. Sierra Sierra, Miguel Calderón, José Fernando Santa Ospina, José Otoniel Suárez Henao, Nelson Agudelo Aguirre y José Ladino Ladino, y a título de restablecimiento del derecho, se abstendrá de seguir descontando las sumas ordenadas en las disposiciones acusadas, y reintegrará en su totalidad los valores hasta el momento descontados a los mismos demandantes".

"Cuarta. El Estado Colombiano indemnizará los perjuicios causados con el acto anulado en la cuantía demostrada a través de la acción, o que se demuestre en incidente de regulación de perjuicios a que se refiere el artículo 308 del C.P.C."

"Quinta. La Nación Colombiana a través de la Dirección General de la Policía Nacional dará cumplimiento al presente fallo dentro del término señalado por el artículo 121 del C.C.A."

Como hechos constitutivos de la acción ejercitada, se indican en el libelo los que aparecen relacionados a folios 10 a 14 vto, del expediente donde también se señalan las normas violadas y se emite el correspondiente concepto de violación.

Después de que se practicaron las pruebas solicitadas y una vez se produjo concepto fiscal, el Tribunal del conocimiento accedió a la totalidad de las súplicas de la demanda por considerar, en síntesis, que la División General de la Policía Nacional, carece de competencia para adoptar las medidas que se consignan en la parte resolutive del acto impugnado.

Consideraciones

En el asunto sub judice se impetra la declaratoria de nulidad de la providencia administrativa dictada por la Dirección General de la Policía Nacional, en virtud de la cual se dispuso el descuento de \$ 20. 595.06 de los haberes correspondientes a cada uno de los demandantes, como presuntos responsables del faltante de mercancías del comisariato del Departamento de Policía del Quindío.

En la sentencia consultada, el Tribunal del conocimiento encontró bien probado que la Administración carece de competencia para determinar la responsabilidad fiscal por la pérdida o daño de sus bienes pues es atribución privativa de la Contraloría General de la República, como tampoco puede ordenarse el descuento de los mismos, de los haberes que posean los responsables, pues ello sólo es posible previo el adelantamiento de un proceso de jurisdicción coactiva, y de ahí, la prosperidad de las súplicas del libelo.

Verificada la revisión del expediente se desprende que el Tribunal tuvo razón al decidir las peticiones en forma favorable y por ello es imperativa la confirmación de la sentencia consultada, pues (reflejo de la realidad procesal y está ajustada a derecho. Por lo la Sala se permite destacar los siguientes apartes:

Dice el a quo:

"El fundamento principal de la acusación consiste en señalar el abuso de poder de la entidad demandada al ordenar los descuentos sin tener facultades legales debido a que previamente se ha debido establecer la responsabilidad de los demandantes por medio de procesos declarativos de conocimiento de la rama jurisdiccional y adelantar luego procesos de ejecución".

"Se encuentra demostrado que el Comando del Departamento de Policía Quindío adelantó la investigación administrativa contenida en el informativo número 203 de 1976 y estableció un faltante en mercancías del Comisariato del mismo Departamento por valor de trescientos veintinueve mil quinientos veinte pesos con noventa y nueve centavos (\$ 329.520.99). Como responsables de la pérdida de las mercancías fueron señalados los demandantes y otras personas que tenían que ver con la administración del Comisariato, procediendo, entonces, el mencionado Comando a solicitar a la Dirección General de la Policía La imposición de sanciones disciplinarias y los descuentos de los haberes de cada una de esas personas por la suma de veinte mil quinientos noventa y cinco pesos con seis centavos (\$ 20.595.06) para reunir el total del faltante. Enviado el expediente a la Dirección General de la Policía se produjo la Orden Administrativa de los Servicios número A-026 de noviembre 10 de 1976, artículo 3223, por medio de la cual se aprobaron los descuentos solicitados por el Departamento de Policía Quindío y, por consiguiente, esa dependencia ordenó los descuentos en la Orden

Interna número 0067 de marzo 24 de 1977, artículo 0260".

"Así mismo se encuentra establecido que en relación con los mismos hechos se adelantaron investigaciones penales, pues en el expediente obra un Certificado del Juez Cuarto Superior de Armenia indicando que a ese despacho llegaron copias del proceso por falsedad y estafa contra los Agentes de la Policía Nacional Luis Eduardo Vélez y Augusto González Álvarez adelantado por el Inspector General de esa entidad con el fin de que se pronunciare sobre la situación de Luis Fernando Santa y otros, es decir abriendo investigación o dictando auto inhibitorio, y señalando, además, la existencia de otras investigaciones por pequeños hurtos en el Comisariato, (folio 44)".

"Puede ocurrir que en relación con la pérdida o daño de los bienes del Estado se originen tres clases de investigaciones. Una de naturaleza penal para determinar si las personas responsables de la pérdida o daño incurrieron en conductas delictuosas que den lugar a la imposición de una pena. Otra de carácter disciplinario para establecer si el empleado oficial cometió alguna falta disciplinaria que conlleve una sanción de la misma naturaleza. Y una tercera de carácter fiscal para determinar la responsabilidad fiscal de las personas encargadas de la administración, cuidado o manejo de los bienes del Estado".

"La investigación penal la debe adelantar el Juez correspondiente según la clase de delito y la calidad de las personas sindicadas. La investigación disciplinaria corre a cargo de la entidad donde laboran los empleados involucrados en los hechos irregulares o del Ministerio Público. Ahora, la investigación fiscal tendiente a establecer si alguna persona debe responder económicamente por el valor de los bienes de la Nación que se hayan perdido o dañado corresponde a la Contraloría General de la República".

"Las funciones de vigilancia y control fiscal asignada a la Contraloría emanan de la propia Constitución. Así el artículo 59, inciso 1º dispone: "

"La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley'

"La Ley 20 de 1975, por medio de la cual se modificaron las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, desarrolla el mandato constitucional y prescribe en su artículo 2º lo siguiente:

"El Contralor General de la República, ejercerá sobre las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la nación, la vigilancia y el control fiscal que le garantice al estado su conservación y adecuado rendimiento' ".

"De otro lado, se han dictado normas tendientes a regular el ejercicio de la función asignada a la Contraloría General de la República. Es así como se han señalado

los procedimientos para los controles previo, perceptivo y posterior, para la rendición y examen de cuentas, los juicios, fiscal, administrativo y de exoneración de responsabilidad y para las visitas e investigaciones fiscales, etc. Por medio de esas disposiciones contenidas entre otras en la citada ley 20 de 1975, los Decretos 924 y 925 de 1976 y la Resolución Orgánica número 07008 de 1978, que sustituyó a la Resolución Reglamentaria número 1700 de 1957 se busca un efectivo control de los bienes y servicios de la Nación y establecer en un momento determinado la responsabilidad fiscal de las personas o entidades que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de los mismos".

"De igual manera la Contraloría General de la República puede dictar normas especiales de control fiscal para determinadas entidades atendiendo la naturaleza, funciones y características de las mismas. Sin embargo, en ningún momento puede delegar sus funciones de vigilancia y control fiscal en otra entidad y mucho menos en la que se pretende vigilar, por cuanto es una función que la Constitución Nacional le asignó exclusivamente".

"En el presente caso la Policía Nacional invoca lo establecido en el Estatuto de Control Fiscal para el Ministerio de Defensa Nacional y para esa entidad, aprobada por medio de la Resolución número 02437 de julio 18 de 1972, para ordenar los descuentos de los demandantes. Ciertamente se encuentra en vigencia el citado Estatuto, en cuyo numeral 9 del Capítulo VII, de la Responsabilidad de los bienes, se preceptúa:

"El valor de los daños o pérdidas que administrativa o fiscalmente se declaren a cargo de un empleado miembros del Ministerio de Defensa Nacional o de la Policía Nacional será descontando de su sueldo o prestaciones, conforme al faltó administrativo o fiscal que corresponde impartir al superior jerárquico o a la Contraloría General, sin perjuicio de las acciones civil o penal a que haya lugar" .

"Así mismo el numeral 8 ibídem prescribe: "

"Para establecer la responsabilidad que corresponde a los usuarios y depositarios de bienes del Ministerio de Defensa, por la Pérdida o daño que sufran en su poder, cuando no provengan del deterioro natural o por razón de su uso legítimo o de otra causa justificada, se adelantará por la parte administrativa una investigación tendiente a determinarla, sin perjuicio de la que adelante la Contraloría General" .

"Del contenido de las normas transcritas se advierte claramente que la Contraloría General, de una parte, delegó en el Ministerio de Defensa Nacional y en la Policía Nacional la función de control fiscal al permitirles adelantar la investigación por la pérdida o daño de bienes y, de otra, autorizó los descuentos a los empleados responsables pretermitiendo el procedimiento del juicio de jurisdicción coactiva que es el único mecanismo jurídico que posee el Estado para la recuperación del

valor de los bienes perdidos o dañados".

"La Contraloría tiene la competencia total y exclusiva sobre la función de vigilancia y control fiscal. Así se ha expresado el H. Consejo de Estado en numerosas oportunidades, como lo hizo la Sala de Consulta y Servicio Civil al absolver una consulta del Ministerio de Desarrollo Económico en febrero 11 de 1971, con ponencia del H. Magistrado doctor Luis Carlos Sábica; cuando señaló:

"Las disposiciones constitucionales citadas atribuyen a la Contraloría General de la República la competencia total y exclusiva para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración nacional, tanto respecto de sus organismos principales como de las entidades descentralizadas, pues no excluyen de tal control ninguno de sus organismos ni de los funcionarios que manejen fondos o bienes de la Nación, ni sustrae de dicho control ninguno de los bienes y recursos ni de los aspectos de su manejo. De modo que, en el orden nacional no puede existir sino un organismo de vigilancia fiscal, que es la Contraloría mencionada, y la ley no puede restringir ni dividir su competencia, no estando limitada ni condicionada en la Constitución, ya que ella sólo otorga al legislador facultad para determinar el modo de su ejercicio, mas no los sujetos ni la materia sobre que recae ese control' ".

"Por lo anterior las investigaciones tendientes a establecer la responsabilidad fiscal de las personas que a cualquier título, reciban, manejen o dispongan de bienes de la Nación corresponde a la Contraloría General. Las entidades oficiales sí pueden adelantar investigaciones administrativas en relación con la pérdida o daño de los bienes de la Nación pero únicamente en cuanto a la responsabilidad disciplinaria de sus empleados. En consecuencia, como es una atribución constitucional, ni siquiera por medio de la ley se puede asignar a la administración la investigación fiscal de sus empleados y mucho menos, como ocurre en el presente caso, por medio de la resolución, así sea de la propia Contraloría' ".

"Para que el Estado pueda recuperar el valor de los bienes perdidos o dañados se requiere que previamente se haya señalado la responsabilidad fiscal en una persona determinada y que luego esa persona lo pague voluntariamente o, de lo contrario, con base en la decisión adoptada en el respectivo juicio se promueva proceso de ejecución por jurisdicción coactiva tendiente a lograr el pago con los bienes del responsable. También es posible la recuperación de los bienes cuando se adelanta proceso penal y se dicta sentencia condenatoria, pues en ese caso el responsable debe indemnizar los daños y perjuicios causados con el delito. Pero lo que sí no está permitido es que sin previo proceso de ejecución se proceda por la entidad a descontar el valor de los bienes de los haberes del empleado responsable fiscalmente, por cuanto se contrarían mandatos legales que exigen el adelantamiento de la ejecución, tales como el artículo 3º de la Ley 58 de 1945 y los artículos 561 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Así, la primera disposición citada dispone: "

"Los fenecimientos definitivos con alcance, una vez declarada su ejecutoria constituyen el documento ejecutivo sobre el cual ha de proceder el Juzgado Nacional de Ejecuciones Fiscales a hacer él cobro mediante los trámites del juicio por jurisdicción coactiva' ".

Y en tal virtud, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

CONFIRMASE la sentencia consultada, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, con fecha 11 de diciembre de 1981.

Copíese, notifíquese y devuélvase al Tribunal de origen.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión verificada el día 5 de agosto de 1983.

JOAQUIN VANIN TELLO, AYDEE ANZOLA LINARES, ALVARO OREJUELA GOMEZ, IGNACIO REYES POSADA, VICTOR M VILLAQUIRAN M, SECRETARIO