

CONTROL FISCAL. CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA

La subordinación a la ley que imponen al Contralor los artículos 59 y 60 de la Constitución Nacional en materia de vigilancia fiscal, impiden precisamente a este funcionario dictar normas que lleguen a modificar la misma ley, así ellas tengan relación directa con el ejercicio de su función fiscalizadora, puesto que su competencia está circunscrita a la ejecución de preceptos que regulen dicha función.

Nulidad de la Resolución No. 07257 (con excepción de parágrafos 5o. y 6o.) expedida por el Contralor General de la República en 1978.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: SAMUEL BUITRAGO HURTADO

Bogotá, dos (02) de diciembre (12) de mil novecientos ochenta y dos (1982)

Radicación número:

Actor: LUIS FERNANDO PABON

Demandado:

Referencia: Expediente No. 3931. Autoridades Nacionales.

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 66 del Código de lo Contencioso Administrativo, el ciudadano LUIS FERNANDO PABON pidió se decrete la nulidad de la Resolución Orgánica 07257 de 1978 expedida por la Contraloría General de la República.

En los hechos de la demanda expresa el actor, que el 4 de diciembre de 1978 el Contralor General de la República expidió la Resolución Orgánica No. 07257 "por la cual se reglamenta el manejo de las apropiaciones del Presupuesto Nacional para gastos de inversiones que se ejecutan a través de la Acción Comunal, establecimientos públicos nacionales y en otras entidades". Y que al expedir tal acto indicó que lo hacía en uso de sus atribuciones legales, sin precisar cuáles son esas atribuciones, porque no las tiene para el caso concreto.

Dice el actor que el acto impugnado es violatorio de los artículos 59, 60, 120 ordinal

3o. de la Constitución Nacional; artículo 11 de la Ley 30 de 1978; octavo de la Ley 25 de 1977; octavo del Decreto 1050 de 1968 y 5o. del Decreto 3130 del mismo año, con relación a los cuales expresa el concepto de la violación.

Por medio de auto del 23 de abril del año en curso se admitió la demanda aludida y se sometió al correspondiente trámite legal. En la misma providencia se negó la suspensión provisional del acto acusado que expresamente se había solicitado en el libelo. No hubo petición de pruebas, ni alegatos de conclusión, únicamente el señor Agente del Ministerio Público emitió su concepto de fondo en el sentido de que las prestaciones del acto deben prosperar.

CONSIDERACIONES

El 4 de diciembre de 1978 el señor Contralor General de la República expidió la resolución No. 07257 "por la cual se reglamenta el manejo de las apropiaciones del Presupuesto Nacional para gastos de inversiones que se ejecutan a través de la Acción Comunal. Establecimientos Públicos Nacionales y otras entidades", resolución que en su articulado está concebida así:

"Artículo 1o. Las apropiaciones que con carácter de auxilios se incorporen en el Presupuesto Nacional, como ayuda financiera a entidades o personas jurídicas legalmente autorizadas para recibirlos, estarán sujetas para su manejo a las normas y procedimientos que se establecen en la presente resolución.

"Artículo 2o. Para tales efectos, los tesoreros o representantes legales de las entidades o persona jurídicas beneficiarias de los Auxilios Nacionales, en su condición de responsables del recibo y manejo de los mismos, deben mantener los dineros que constituyen los mencionados auxilios, en cuentas corrientes o en cuentas de ahorro en las entidades bancarias que para dichos fines ordena la ley, y ratifique la Contraloría General de la República, para efectos de la refrendación fiscal de los giros que sobre estos fondos se dispongan.

"Parágrafo 1o. Los fondos depositados en las entidades bancarias aludidas, se mantendrán allí durante el período que para la ejecución de los programas, determine la ley.

"Parágrafo 2o. Las entidades beneficiarias de los auxilios no podrán invertir o mantener los fondos que conforman dichos auxilios, en cuentas de depósito a término, ni en certificados de rentabilidad o de capitalización.

"Artículo 3o. Las entidades beneficiarias de las apropiaciones del Presupuesto Nacional, sólo podrán invertir o utilizar los dineros que conforman tales apropiaciones, para los fines u objeto del gasto determinados en la Ley del Presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente, y respetando el plan de inversiones presentado.

"Artículo 4o. Los rendimientos que obtengan las entidades beneficiarias por concepto de intereses devengados con los dineros que constituyen las referidas apropiaciones, consignados en cuentas de ahorro conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de esta resolución, deben ser invertidos o utilizados indefectiblemente en su totalidad en los mismos rubros de gastos a que están destinados los recursos de las apropiaciones de los auxilios que los originan.

"Artículo 5o. Para efectos del control de los rendimientos a que se refiere el artículo precedente, la Contraloría General de la República a través de sus unidades de control fiscal, verificarán los documentos y extractos expedidos por las entidades en donde se mantengan depositados los mencionados fondos y exigirán a las entidades beneficiarias de los auxilios, que se haga con la debida oportunidad al correspondiente registro contable y éstas tendrán la obligación de rendir las cuentas respectivas a la Contraloría General de la República, conforme a las normas de control fiscal vigente.

"Parágrafo. De igual manera la Contraloría General de la República a través de sus respectivas unidades de auditoría, vigilará que las entidades beneficiarias inviertan en forma estricta los valores de las apropiaciones recibidas, de acuerdo con los planes y programas específicos de inversión para los cuales fueron otorgados.

"Artículo 6o. El incumplimiento de las disposiciones de la presente resolución dará origen a la aplicación de las respectivas multas a los responsables de la ordenación y el manejo de los citados fondos, las que serán impuestas por el Contralor General de la República, teniendo presente la gravedad de la falta, independientemente de las sanciones penales que puedan aplicárseles.

"Parágrafo. Los funcionarios encargados del control fiscal que tuvieren ingerencia en el control de estos fondos, deberán, cuando quiera que se aprecie la violación de las disposiciones que aquí se prevén, comunicar a la respectiva División de Auxilios Nacionales de la Contraloría General de la República, tal hecho, acompañando para el efecto los documentos que sustenten la violación, a fin de que la correspondiente División de Auxilios previo estudio, someta a consideración del Contralor General los proyectos de multas.

"Artículo 7o. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, a 4 de diciembre de 1978.

ANIBAL MARTINEZ ZULETA, CONTRALOR GENERAL. ROBERTO PALACINO BORBON, SECRETARIO GENERAL

"LCIO/rcpc".

El actor considera, en primer lugar, que el acto transcrito es violatorio del artículo 59, inciso 2o. y 120, numeral 3o. de la Constitución Nacional, Sobre el particular expresa que a pesar de que la primera de dichas normas dice que la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización, en la resolución acusada el Contralor expresamente se atribuye una facultad reglamentaria. A primera vista, agrega, el contenido de la resolución se refiere a cuestiones que no tienen que ver con la organización interna de la Contraloría, sino con la forma como las entidades beneficiarias de las apropiaciones deben manejarlas e invertirlas, lo que quiere significar que hace uso de una facultad reglamentaria en forma inconstitucional por cuanto solo el Presidente de la República puede ejercer esa potestad.

Como se expresó en el auto que negó la suspensión provisional, el artículo 59 de la Constitución sienta el principio de que la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley, principio que viene a concretarse en el numeral 2o. del artículo 60 de la misma Carta al decir que es atribución del Contralor General de la República, "prescribir los métodos de la contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondo o bienes nacionales". Por manera que tales preceptos crean el sistema de fiscalización del recurso, manejo e inversión de los fondos públicos y de la administración de los bienes nacionales cuyas operaciones corresponden, ya directamente a los organismos principales de la Administración, o bien a las entidades descentralizadas, facultando a la Contraloría para la determinación de los procedimientos para el manejo de las apropiaciones del Presupuesto Nacional, precisamente en guarda del patrimonio y de los recursos del erario público. Y tales preceptos consagran también el principio de que esa vigilancia es de competencia de la Contraloría General de la República, la cual será ejercida "conforme a la ley". Y en desarrollo de tales disposiciones se han expedido leyes como la 20 de 1975 que fija sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal sobre las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la Nación, con miras a su conservación y adecuado rendimiento.

Ahora bien, la Ley 30 de 1978 en su artículo 11 prescribe "cuando la Nación gire a sus oficinas ubicadas en los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios, los recursos para el pago de auxilios de desarrollo regional, estos deberán consignarse de inmediato en cuentas de ahorro de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero o de los Bancos Popular, Cafetero o Ganadero que funcionen en la respectiva región, a nombre de la entidad beneficiada y hasta tanto ésta proceda a retirarlos. El Contralor General de la República sancionará con multa por valor igual a dos meses de remuneración, a los infractores de esta norma".

De tal manera que la subordinación a la ley que imponen al Contralor los artículos 59 y 60 de la Constitución Nacional en materia de vigilancia fiscal, impiden precisamente a este funcionario dictar normas que lleguen a modificar la misma ley así ellas tengan relación directa con el ejercicio de su función fiscalizadora, puesto que su competencia está circunscrita a la ejecución de preceptos que regulen dicha función.

Por ello estima la Sala, acorde con la opinión del señor Agente del Ministerio Público, que cuando la resolución acusada "por la cual se reglamenta el manejo de las apropiaciones del Presupuesto Nacional para gastos de inversiones que se ejecutan a través de la Acción Comunal, Establecimientos Públicos Nacionales y otras entidades", dispone en su artículo segundo que los tesoreros o representantes legales de las entidades o personas jurídicas beneficiarias de los auxilios nacionales, en su condición de responsables del recibo y manejo de los mismos, deben mantener los dineros que constituyen los mencionados auxilios, en cuentas corrientes o en cuentas de ahorro en las entidades bancarias que para dichos fines ordena la ley, y que se mantendrán en dichas entidades durante el período que para la ejecución de los programas determine la ley, ciertamente que está variando los dictados de la Ley 30 de 1978, está modificando sus ordenamientos. Es indudable que la Contraloría a términos de los artículos 59 y 60 de la Carta, tiene funciones administrativas inherentes a su propia organización y puede expedir reglamentaciones para su funcionamiento y las atinentes a su atribución de "prescribir los métodos de contabilidad de la Administración Nacional y de sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales", pero ello implica apenas un poder reglamentario limitado, en ejercicio del cual mal puede invadir la órbita de la Administración activa porque, se repite, su función esencial es de simple órgano de control fiscal, de control contable.

Conforme lo brevemente expresado surge claro entonces que la Contraloría General de la República en la Resolución No. 07257 de diciembre 4 de 1978, desbordó el marco funcional de aquella entidad que por ministerio de la Constitución y de la ley se limita a un control numérico, contable, del gasto público "conforme a la ley", se repite, concretamente en su artículo segundo, y en los demás que guardan una estrecha relación con aquél, con excepción de los párrafos de los artículos 5o. y 6o. que están acordes con los principios del control contable, razón por la cual la nulidad que aquí habrá de declararse, con las excepciones anotadas, cobijará la totalidad del acto enjuiciado por violación de las normas constitucionales invocadas y en particular el mandato contenido en el artículo once de la Ley 30 de 1978.

Y en tal virtud, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, oído el concepto del señor Fiscal Primero de la Corporación y administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Con excepción de los párrafos de los artículos 5o. y 6o. es nula la Resolución No. 07257 expedida por el señor Contralor General de la República el 4 de diciembre de 1978, "por la cual se reglamenta el manejo de las apropiaciones del Presupuesto Nacional para gastos de inversiones que se ejecutan a través de la Acción Comunal, Establecimientos Públicos Nacionales y otras entidades".

Cópiese, Notifíquese.

El fallo anterior lo discutió y aprobó la Sala en reunión celebrada el día 26 de noviembre de 1982.

SAMUEL BUITRAGO HURTADO, ROBERTO SUÁREZ FRANCO, JACOBO PÉREZ ESCOBAR, MARIO ENRIQUE PÉREZ VELASCO. LORENZO ROJAS SURMAY, SECRETARIO