

CONTRALORIA DISTRITAL - Funciones / DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA / CONTROL FISCAL

La Contraloría Distrital carece de potestad para imponer a la administración una conducta distinta al seguimiento de unas reglas contables, de la forma de rendir unos informes para el registro de la deuda y para la vigilancia misma de los recaudos y pagos. Tampoco puede señalar el aparato administrativo políticas o criterios de empleo y aprovechamiento financiero de los dineros públicos, ni asignarle a las juntas directivas atribuciones en esa materia ni en otra distinta. El control fiscal se inicia cuando la administración ha expresado su voluntad en una providencia que decreta un pago a cargo del tesoro público. CONFIRMA LA NULIDAD de los siguientes artículos de la Resolución 25 de 1984 (abril 27) dictada por el Contralor de Bogotá: del artículo 2º la frase "Previa aprobación de la junta directiva de la entidad inversora"; artículo 6º artículo 7º; del artículo 8º la frase del literal a) que dice "cuyo capital pagado sea o exceda de cien millones de pesos" y la totalidad de los literales b) y c); del artículo 9º las frases: "los límites o cuantías establecidas en el artículo 8º de..." y "pero en todos los casos se...".

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: PABLO J. CACERES CORRALES

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de mil novecientos noventa (1990)

Radicación número: 951

Actor: CLARA INES DIMIAN BARRERA

Demandado: CONTRALORIA DEL DISTRITO DE BOGOTA

Referencia: ACCION DE NULIDAD

El 4 de julio de 1984 la ciudadana CLARA INES DIMIAN BARRERA demandó al Distrito Especial de Bogotá y pidió a esta Jurisdicción Contencioso - Administrativa se declarara la NULIDAD de la Resolución No. 25 del 27 de abril de 1984, dictada por el Contralor de Bogotá. Las partes que conformaron la relación procesal fueron:

I. DEMANDANTE: La Sra. CLARA INES DIMIAN BARRERA, ciudadana colombiana y abogada titulada quien ejerció la acción de simple nulidad y actuó en su propio nombre.

II. DEMANDADO: EL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ, entidad territorial representada en este proceso por la Contraloría y la Personería distritales. Ambos organismos de Bogotá impugnaron la demanda y formularon el recurso de reposición contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El auto admisorio de la demanda fue notificado al Alcalde Mayor de Bogotá y al Contralor de este Distrito.

II. LA CUESTION CONTENCIOSA

A. Los planteamientos del actor

En uso de la acción de nulidad la mencionada ciudadana propuso y sostuvo en su demanda lo siguiente:

1. La pretensión

La demandante pide “se declare judicialmente la nulidad de la Resolución 25 dictada por el Señor Contralor del Distrito Especial de Bogotá el día 27 de abril de 1984”, “por la cual se dictan unas disposiciones sobre inversión y colocación de fondos del Distrito Especial de Bogotá y sus Entidades Descentralizadas”.

La resolución demandada contiene reglas sobre el manejo financiero y mejor aprovechamiento de los fondos públicos del Distrito Especial de Bogotá; reglas a seguir por la Tesorería para los gastos de esos dineros; requisitos a cumplir por la Administración para obtener las autorizaciones fiscales de la Contraloría en la inversión, reinversión y colocación de los fondos del Distrito; oportunidad de las autorizaciones particulares que expiden las Juntas Directivas de las entidades inversionistas con el mismo objeto; condiciones en cuanto a la naturaleza de las instituciones bancarias y financieras en donde se afecten las inversiones; intereses a percibir por el Tesoro de Bogotá; cuantías, plazos y limitaciones de las inversiones; prescripciones especiales para los fondos del Servicio de Salud de Bogotá y del Fondo Educativo Regional FER en el sentido de mantener sus depósitos en bancos oficiales; instrucciones a los auditores y revisores fiscales

destacados por la Contraloría en las entidades y organismos distritales y derogatoria de la Resolución 37 de 1982.

El acto demandado dispuso regir a partir de la fecha de su publicación. Sin embargo, aparece en el expediente demostrado que el Contralor Distrital no ordenó su publicación en los medios oficiales y se limitó a divulgar la resolución 25 de 1984 mediante el envío de copias a las dependencias oficiales del Distrito.

2. Los fundamentos de la demanda

El respaldo de las pretensiones de la actora se concreta en razonamientos de puro derecho sin que existan, fuera de la prueba de la no publicación de la resolución atacada y del derecho distrital aplicable, hecho que justifiquen el alegato.

La fundamentación jurídica consiste en sostener que la Resolución reglamentaria 25 de 1984 del Contralor de Bogotá, viola el artículo 190 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 41 y 42 del Decreto Extraordinario 3133 de 1968, los artículos 1º y 2º del Acuerdo 13 de 1975 originario del Concejo de Bogotá y los artículos 126, 128, 519, 523 y 538 del Código Fiscal de Bogotá adoptado mediante Acuerdo No. 9 de 1976 del Concejo Distrital.

La argumentación de la demandante se concreta en sostener que el Contralor de Bogotá mediante la Resolución 25 de 1984 reguló los aspectos *administrativos* de la colocación e inversión de los fondos públicos de Bogotá, excediendo la competencia que las normas ya referidas le adscriben a ese organismo. Sus funciones, en concepto de la Actora, “están limitadas a la *vigilancia y el control fiscal*, por esta razón no existe norma alguna que faculte al Contralor Distrital para intervenir en la reglamentación de la colocación y manejo de las inversiones que el Tesorero Distrital efectúe con los dineros del distrito”. El radio de acción de la Contraloría figura delimitado en los artículos 190 de la Constitución y en el Decreto 3133 de 1968 con los desarrollos que para el distrito expidió el Concejo mediante los acuerdos indicados arriba. Tal delimitación es precisa al remitir a ese Control una potestad de vigilancia sobre las gestiones puramente fiscales, excluyendo toda función e injerencia administrativa.

Agrega, como un segundo argumento, que “la facultad de señalar las entidades financieras y los tipos de inversión que el Tesoro Distrital debe colocar los dineros

del Tesoro Distrital es una función de carácter eminentemente administrativo y está reservada por la ley al tesorero Distrital” por especial determinación de los artículos 126 y 128 del Código Fiscal de Bogotá. Cfr. Folios. 2 a 6 del cuaderno.

En síntesis: el razonamiento de la demanda tacha de incompetente al contralor, en el caso de la providencia impugnada, por dos motivos: 1o. *materialmente* su competencia se restringe al campo del control fiscal y no a la gestión propiamente administrativa y 2o. *orgánicamente*, la atribución que ha ejercido con la resolución 25 de 1984 pertenece al Tesorero del Distrito y no al Contralor según las normas del Concejo de Bogotá.

3. La petición de suspensión provisional

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la suspensión provisional solicitada porque no aparecían en el expediente las normas distritales que resultaban quebrantadas ostensiblemente de acuerdo con la sustentación de la demandante.

B. La actuación del demandado

En defensa del acto demandado acudió la Personería de Bogotá. La Contraloría Distrital designó apoderado judicial pero únicamente intervino en el proceso para interponer el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. La tesis de la Personería consiste en señalar que el contenido de la resolución demandada es un desarrollo adecuado y correcto de la vigilancia de la gestión fiscal que la constitución, la ley y los acuerdos del Concejo de Bogotá le atribuyen al Contralor distrital y que el artículo 571 del Acuerdo 9 de 1976 le asigna al mismo funcionario la potestad de reglamentar las atribuciones de los auditores y revisores fiscales y de “determinar los procedimientos que deben emplear en el ejercicio de sus funciones”.

III. LA PRIMERA INSTANCIA

La demanda fue tramitada bajo las reglas del juicio ordinario de dos instancias por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su sentencia del 10 de febrero de 1988 el Tribunal acogió, con leves modificaciones, las tesis de la demanda y el Sr. Agente del Ministerio Público quien indicó en su concepto que la Contraloría únicamente ejerce las funciones de vigilante de la gestión fiscal y su atribución

administrativa se reduce a dictar las órdenes y reglas necesarias para su propia organización. Indica, recordando genéricamente decisiones del Consejo de Estado, que “dentro de las funciones administrativas inherentes a su organización, tiene competencia la Contraloría para expedir las reglamentaciones *internas* necesarias para su funcionamiento, pero sin que ello implique que tal poder, sin que pueda tal actividad constituirse en pretexto, para invadir las órbitas de la Administración activa”.

La sentencia adopta, pues, como criterio para juzgar la legalidad de la Resolución 25 de 1984, la competencia fiscal del contralor y la pertenencia de la atribución administrativa a las autoridades distritales. En tal dirección, la sentencia analiza en detalle el contenido de la resolución demandada y establece en cada uno de sus artículos si el contralor invadió la órbita administrativa de las entidades sometidas a su vigilancia o, simplemente, dispuso reglas destinadas a darle efectividad al control e instrucciones orgánicas e internas a su dependencia.

Al encontrar que parte de la Resolución 25 de 1984 invade la competencia de la Administración, el Tribunal declara su nulidad así:

1. *Artículo 2º que dice* :“La inversión, reinversión y colocación de fondos del Distrito Especial y de sus Entidades Descentralizadas deberá ser autorizada por el Contralor Distrital previa aprobación de la Junta directiva de la entidad inversora y concepto financiero favorable emitido por el Auditor o Revisor Fiscal respectivo”.

“El concepto financiero se emitirá con base en el flujo de fondos que cubra el período durante el cual se mantendrá la inversión, el Acuerdo de Gastos vigente, el Balance de Prueba y el informe de Ejecución Presupuestal cortados al final del mes anterior a aquel en que se hace la solicitud de inversión”.

“El estudio financiero comprobará que la inversión no impida la atención inmediata de las obligaciones exigibles a su cargo ni la oportuna utilización de los recursos para el destino que se les ha fijado en el presupuesto”.

En este artículo se declaró nula la frase “previa aprobación de la Junta directiva de la Entidad inversora”.

2. *El artículo 6º que dice:* “Los plazos de las inversiones no podrán ser superiores a un (1) año y cuando el período solicitado cubra parte de la siguiente vigencia fiscal, se autorizarán únicamente por tres (3) meses”.

Este artículo se anuló en su totalidad.

3. *El artículo 7º que dice:* “No se podrán realizar inversiones en instituciones privadas en condiciones de seguridad, convertibilidad y rentabilidad que resulten inferiores a las realizadas o realizables por entidades oficiales”.

Este artículo se anuló en su totalidad.

4. *El artículo 8º que dice:* “La autorización del Contralor se impartirá teniendo en cuenta las siguientes reglas:

“a) El Distrito Especial y sus Entidades Descentralizadas solo podrán colocar o invertir fondos en Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Compañías de Financiamiento Comercial, Sociedades Fiduciarias cuyo capital pagado sea o exceda de CIENTO MILLONES DE PESOS (\$100.000.00)”.

“b) El total de las inversiones de cada entidad en un mismo establecimiento de crédito no podrá exceder de la décima parte del capital pagado más la reserva legal de dicho establecimiento”.

“c) El valor de la inversión de cada entidad en un mismo establecimiento privado no podrá ser superior al 15% del valor de las inversiones totales en establecimientos privados. Esta cuantía se determinará sumando las inversiones existentes con los nuevos valores solicitados, excluyendo las efectuadas en establecimientos oficiales”.

De este artículo fue declarada nula la frase del literal a) que dice: “cuyo capital pagado sea o exceda de Cien Millones de Pesos” y la totalidad de los literales b) y c).

5. *El artículo 9º que dice:* “Los límites o cuantías establecidas en el artículo 8º de la presente resolución no serán aplicables a las inversiones efectuadas en bancos

oficiales o en cuentas o papeles del Banco de la República, pero en todos los casos se requerirá autorización previa del Contralor”.

De este artículo quedaron nulas las frases:

“Los límites o cuantías establecidas en el artículo 8º de...”, y

“pero en todos los casos se...”. El artículo quedó así según la sentencia:

“Las inversiones efectuadas en bancos oficiales o en cuentas o papeles del Banco de la República, requerirán autorización previa del Contralor”.

Las demás súplicas de la demanda fueron denegadas.

IV. LA SEGUNDA INSTANCIA

Corresponde a la Sala decidir la apelación interpuesta por el abogado de la Personería distrital.

A. Las apelaciones y su fundamentación

La abogada de la Contraloría Distrital interpuso el recurso de apelación en memorial que obra a folio 112, pero no dio sustento alguno a su inconformidad.

El apoderado judicial de la Personería formuló igual recurso, lo sustentó y alegó en la oportunidad de las conclusiones. Este es el recurso que la Sala entra a conocer y a desatar.

La argumentación del apelante tiene dos aspectos:

a) Una reiteración literal de los argumentos expuestos en la primera instancia para defender el acto acusado, para lo cual transcribe en un solo memorial lo redactado en escritos anteriores. El alegato de conclusiones es la copia de la contestación de la demanda que aparece a folios 52 a 59 del expediente (cuaderno No. 1). Su contenido es el ya mencionado arriba, es decir, que la legalidad de la resolución reposa en el contenido de sus disposiciones que son un claro ejercicio del control fiscal, previo y perceptivo, y una precisión de los procedimientos que deben seguir

las oficinas “en lo concerniente al recaudo, consignación, traspaso y desembolso de fondos y valores”, según lo permiten los acuerdos 13 y 9 de 1976 originarios del Concejo de Bogotá.

b. Una tacha a la sentencia que, según el apelante, parte de la distinción entre las funciones administrativas y las de control fiscal sin precisar con apoyo en un marco conceptual y jurídico sólido cual es el criterio aplicable a esa separación conceptual y cual es el contenido y naturaleza de cada una de ellas. De ahí resulta plenamente legal la resolución del Contralor porque si este funcionario tiene atribuciones de vigilancia, ellas se pueden expresar de varias maneras, ante todo en actos y providencias, las cuales necesariamente imponen conductas positivas a las autoridades y a los funcionarios de la Contraloría. Esto último es lo que puede apreciarse, falsamente, como la usurpación de funciones administrativas. La sentencia se sustenta en semejante error por lo cual debe ser revocada en el fallo del Ad quem.

B. El concepto del Ministerio Público

El Sr. Agente del Ministerio Público, después de transcribir parte de los escritos del apelante encuentra que sus razones son suficientes para revocar el fallo del Tribunal, con excepción de aquella parte del artículo segundo que ordena la “previa aprobación de la Junta Directiva de la Entidad inversora” porque esa prescripción no es un desarrollo de la función contralora sino una invasión de la “órbita administrativa de las entidades vigiladas, en función que le es propia a sus estatutos o reglamentos internos”.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Al entrar a decidir este recurso la Sala se ve precisada a explicar el alcance, la naturaleza y el contenido del control fiscal en el Distrito Especial de Bogotá con el fin de obtener un elemento teórico - jurídico que le permita examinar la legalidad de la resolución juzgada en este proceso y, por lo tanto, la adecuación de la sentencia apelada al orden jurídico aplicable a esta contención. Tal ordenamiento está integrado por las reglas constitucionales, artículo 190, entre otros, por el Decreto 3133 de 1968 y por los acuerdos distritales citados por el actor.

El constitucionalismo moderno creó, al mismo tiempo que el principio de la organización del aparato estatal (división de poderes), los mecanismos para que cada uno de sus órganos o instancias observen las órdenes fundamentales y la legislación superior que los gobierna. Los controles sobre la normatividad y el funcionamiento de la administración revelan los fines del Poder Público y tienen bajo su responsabilidad la preservación del Estado de derecho, el sistema de libertades y los atributos esenciales del individuo. De ahí que los principios que vertebran su estructura y su operatividad sean de orden público y que su correcto funcionamiento sea indispensable para la existencia misma del sistema político - jurídico correspondiente.

Uno de los controles de mayor contenido histórico, porque se engendró en la lucha por la preeminencia política del parlamento en medio de la crisis del proceso absolutista, es el que tiene por objeto vigilar el gasto público. La aparición de las constituciones y el origen legal de las atribuciones del Poder Público, delimitaron sus contornos formales y sus aspectos teleológicos.

La historia del derecho político y la doctrina constitucional llaman la atención sobre la gestión de la administración para enseñar que ella debe ser subsidiada y pagada por el tesoro público abastecido por las rentas tradicionales del Estado. Los fines del poder público se consiguen mediante una verdadera escala de gestiones que suponen gastos a cancelar por los fondos oficiales. Varias etapas se encuentran desde el momento de la expedición de la ley o de la adopción de una política hasta su aplicación concreta. En ellas obra, imbricados, los distintos controles que el orden jurídico ha creado. Veamos el aspecto atinente al problema del gasto en el campo del funcionamiento del aparato administrativo.

a) La determinación de la gestión oficial pertenece al dominio de la norma general obligatoria, la cual puede revestir varias formas. Por ejemplo, una ley formal, un reglamento autónomo, una política gubernamental adoptada en el seno de los organismos ejecutivos, etc. De ahí en adelante se producen actividades acordes con los fines decretados. Esta es la gestión que debe subvencionarse con cargo al tesoro público.

b) Surge aquí una primera distinción: la autoridad que realiza la gestión y la autoridad que paga: el gestor y el pagador. El primero compromete al segundo en la

realización del pago, vale decir que ordena al tesoro satisfacer el gasto originado en su normal función ejecutora de la ley o la política general.

c) Al ordenar el pago, la autoridad ejecutora se presenta con una doble función: la propiamente gestora de la política sustantiva del poder público y la financiera ligada a las condiciones administrativas del pago que ordena, Observemos que ambas atribuciones son del resorte del organismo ejecutivo responsable de la gestión pública.

I. *La actividad gestora.* No pertenece al campo de las finanzas sino a los fines que la ley le señala a la administración mediante, como ya dijimos, políticas, planes y programas. Los controles de esta actividad pueden ser políticos, de tutela, etc. En ningún momento fiscales.

II. *Fijación de las condiciones del gasto.* El conjunto de reglas financieras (con sus alcances, condicionamientos y delimitaciones) que debe observar la autoridad gestora, tienen origen en la *ley, en las ordenanzas y en los acuerdos municipales.* Tal es el sentido de los artículos constitucionales: 76, Nos., 4º, 9º, 11o, 13o, 14o, 16o, 20o. y 22o; 78, No. 5º; el Título XIX, y el XVIII para la administración departamental y municipal. En esas normas figura tanto la conformación de las rentas públicas como su destino y empleo mediante reglas financieras y presupuestales de obligatorio cumplimiento.

El celo de la ley en ese caso llega hasta penalizar las conductas de los funcionarios y particulares que contradigan las mencionadas prescripciones.

Ahora bien, las normas financieras y presupuestales de semejante origen se complementan con las que fijan la estructura de la administración y atribuyen a ciertas instancias de los organismos y entidades la facultad de programar concretamente los gastos y de señalar, de acuerdo con los propósitos de las políticas estatales (planes y programas, desarrollos específicos, etc.) las prioridades del gasto, la mejor utilización de los recursos del tesoro público, etc.

Surge, pues, para la autoridad gestora la atribución administrativa de concretar en previsiones financieras de corte teleológico, el contenido y el fin del gasto.

Los controles en este punto son de tipo presupuestal y financiero. En el derecho comparado encontramos, generalmente, asignada esta función a los ministerios de finanzas y de hacienda. (Cfr. PUGET, H. *Les institutions administratives étrangères*. Paris. Dalloz. 1969. pp. 170 - 3). El control opera en el seno mismo de la Administración, se dirige a la fundamentación legal del pago y se radica, inicialmente, en la capacidad constitucional del jefe del Estado que en Colombia figura en el numeral 11 del artículo 120. (“Cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes”). Es una labor de vigilancia que en el desarrollo práctico de la función pública la ejerce, en la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En los departamentos y municipios colombianos este control interno de la administración reposa en las secretarías de hacienda.

d) El pago de la prestación debida y respaldada en una orden de la autoridad gestora tiene, a u vez, dos tipos de condicionamientos: a) los generales decretados por la ley y las reglas administrativas que mencionamos en el punto anterior y b) los requisitos contables propios de la disciplina técnica que trata, con métodos especiales, de los ingresos y los gastos. Aquí se aprecia claramente la distinción entre el ordenador y el pagador. Sobre la actividad del *pago* recae el control de cuentas por parte del instituto que la Constitución de cada país haya adoptado.

Entre nosotros el control de las *cuentas públicas* aparece en las primeras décadas de este Siglo, con la reforma financiera de 1923 (Leyes 25 y 45 de 1923) ley y después en la reforma constitucional (A.L. No. 1 de 1945, artículo 93), que recogió la doctrina ortodoxa de la moneda y la teoría bancaria de los Siglos XVIII y XIX sobre el funcionamiento del sistema monetario internacional basado en el oro. Esta tesis, cimiento de la propuesta de la conocida Misión E.W. KEMMERER, sostuvo conceptualmente que las características de tal sistema son: a) su funcionamiento es automático: su dependencia se establece tan solo con la libre acción de las leyes de la oferta y la demanda, y b) el sistema es internacional de tal manera que asegura los flujos de metálico entre los países y precios del mercado de libre concurrencia. (Cfr, AVELLA GOMEZ., M. *Pensamiento y política monetaria en Colombia. 1886 - 1945*. Bogotá. Contraloría General de la República. 1997. pp. 95 y Sig.) este pensamiento es el que explica que la atribución de las contralorías, nacional, departamentales y municipales sea fundamentalmente la de vigilar la gestión fiscal de la administración en cuanto a las cuentas. Es un control estructurado con apoyo en un sistema de información llamado contabilidad.

La limitación de la función contralora es extremadamente rígida puesto que el artículo 59 de la C. N., verdadera base constitucional de esta institución tanto para la Nación como para los departamentos y municipios (el decreto 3133 de 1968 adopta en su integridad el artículo 60 de la C.N. para Bogotá), contiene una prohibición: “La Contraloría General de la República no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización”. Mediante el decreto 3133 de 1968 el legislador trasladó la naturaleza y fines del control fiscal nacional al distrital, sin agregarle ni suprimirle ninguna facultad en cuanto al contenido de su ya comentada potestad.

El control *sobre las cuentas* es, pues, el que aparece consagrado en los textos legales invocados en la demanda como transgredidos. El artículo 41 del Decreto 3133 de 1968 indica que el contralor de Bogotá lleva el registro de la deuda pública, prescribe los métodos de contabilidad, la forma de rendir cuentas, su fenecimiento y los informes sobre la gestión fiscal de los funcionarios. El desarrollo que el Acuerdo distrital 9 de 1976, Código Fiscal de Bogotá vigente en la fecha del acto acusado, hace de las reglas constitucionales y legales mantiene, como es obvio el mismo criterio:

“*Artículo 523.* El Contralor del Distrito Especial, tendrá competencia exclusiva en todos los asuntos referentes al examen, glosa y calificación de cuentas de los funcionarios, contratantes o agentes de la Administración, encargados de recibir, recaudar, pagar, custodiar o administrar sus fondos o sus bienes, en lo relativo al examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza, a cargo o a favor de la Administración, derivados de la acción activa o pasiva de la Hacienda o provenientes de los depósitos de toda índole y en todos los asuntos relacionados con los métodos de contabilidad y manera de llevar las cuentas de la Administración, la formación y requisitos de los comprobantes y el examen e inspección de los libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas”.

e) La gestión en esta materia de la Administración queda dicho está integrada por dos momentos: 1o. Las operaciones financieras en curso que han de estar respaldada por los criterios generales fijados por las instancias competentes sobre el aprovechamiento, el empleo y el destino de los recursos oficiales. La orden del gasto pertenece a este conjunto de acciones propias de la administración cuyo fin es el de comprometer dineros oficiales para el pago de la gestión pública, y 2o. La

operación del gasto que se reflejará en un cuadro puramente contable elaborado con la técnica propia de estas disciplinas.

Esta distinción da lugar los siguientes alcances y límites:

I. *Alcance*. Se dirige a establecer la viabilidad legal del pago. para ello deberá (metodológicamente) examinar: A) si existe la orden de pago, que concreta la satisfacción de una obligación adquirida por la Administración y, por lo tanto, que concluye el trámite de las operaciones financieras. B) si el gasto se realizó de acuerdo con las reglas contables expedidas previamente por la Contraloría.

Es pertinente anotar en relación con el punto B que el contenido del control sobre el gasto esta en relación directa con la técnica contable, considerada ella como un sistema de información que ha evolucionado, como toda disciplina, creando métodos de medidas y comunicación de datos cuantitativos en términos generalmente monetarios. Por esto la disciplina contable recauda y sistematiza una información con el fin de cumplir estas funciones: a) describir resumidamente la situación financiera y el funcionamiento de la empresa desde la óptica cuantitativa. A esta labor pertenecen los estados financieros (balances), estados de operaciones (pérdidas y ganancias, resultados) y estados de flujo de fondos (origen y aplicación de fondos). b) suministrar la información cuantitativa para permitir que el control y la planificación sean posibles y eficaces. Allí se encuentran la contabilidad de costos, presupuestos, análisis de costos - volumen - beneficios, contabilidad por "áreas de responsabilidad", etc. Este esquema básico del trabajo de la contabilidad en cuanto método de información se puede transformar en lo relativo a los avances técnicos de recaudo, organización, presentación y verificación de información. Por ejemplo, hoy en día se cuenta con toda la técnica de la informática, los archivos magnéticos y computarizados que obligan a profundas modificaciones en los mecanismos de auditaje y verificación de las variables cuantitativas. Tampoco podemos olvidar que los cambios que imponen las relaciones comerciales y financieras y los intercambios cada vez más universales, así como las mismas modificaciones de las tareas del estado y del Aparato estatal, imponen, para las contabilidad del gasto público, nuevas exigencias metodológicas, mayor depuración de su gestión y mejores criterios aplicables a la parte sistemática del control. Pero, en todo caso, lo sustancial de la función no cambia porque se trata, sencillamente, de un método de información y control de los datos. Es decir, la extensión de su competencia siempre será la misma, así la modernización y el avance de los métodos hagan más eficaz el

control. Lo dicho no nos deja olvidar que métodos nuevos de control distintos a éste, como los vinculados a la responsabilidad política y de gestión del funcionario, son de continuo recibo por los sistemas constitucionales contemporáneos, pero ellos pertenecen a otro dominio del derecho público que no es del caso tratar aquí.

II. *Límites*. Está impedido constitucional y legalmente de ingresar en la competencia de la autoridad gestora determinando la forma y los fines de las operaciones financieras conducentes al gasto, es decir, la Contraloría Distrital carece de potestad para imponer a la Administración una conducta distinta al seguimiento de unas *reglas contables*, de la forma de rendir unos informes para el registro de la deuda y para la vigilancia misma de los recaudos y pagos.

Dicho de otra manera le está vedado a la contraloría dictar disposiciones dirigidas a gobernar la conducta de la Administración cuando realice las operaciones financieras y, por supuesto, a regular los procedimientos conducentes a la producción de actos y negocios jurídicos. Estas son materias del dominio de la ley, la ordenanza o el acuerdo municipal.

Tampoco puede señalar al Aparato Administrativo políticas o criterios de empleo y aprovechamiento financiero de los dineros públicos, ni asignarle a las Juntas Directivas atribuciones en esa materia ni en otra distinta. Esto es del resorte del Concejo de Bogotá, titular según la Constitución (Artículos 197 y 198), de la facultad de “ordenar, por medio de acuerdos, *lo conveniente* para la administración del distrito” y de las entidades u organismos administrativos que el mismo Consejo haya señalado en uso de sus atribuciones constitucionales y legales. Esta es una restricción derivada del principio según el cual el control no participa de los propósitos ni de la gestión de la Administración (no es coadministrador), sino que actúa cuando la decisión ya se ha tomado. De lo contrario el control desaparecería para entrar a convertirse en parte del Aparato de la Administración y participe de la decisión que debería controlar.

El control fiscal se inicia cuando la Administración ha expresado su voluntad en una providencia que decreta un pago a cargo del tesoro público. Desde ese momento entra con todos los instrumentos previstos en sus regulaciones contables para ejercer vigilancia que le ha adscrito la ley.

Debe quedar claro, sin embargo, que según lo indicado aquí, la Contraloría, si bien no puede expedir reglas generales distintas a la fijación de un sistema de contabilidad, a la metodología de los informes y a las instrucciones dirigidas al interior de su organización, no se ve impedida para estudiar el cumplimiento de la constitución, la ley y los acuerdos en relación con el gasto concreto e individual que ha ordenado el funcionario gestor y, en tales circunstancias, si la Contraloría encuentra que las operaciones financieras o la orden contradicen las normas, su actuación consistirá en dirigirse a la Personería, a los jueces penales o a la autoridad competente para que investigue, sancione y demande al culpable del daño al tesoro público. Pero esa obligación no pertenece al control fiscal porque es un deber común de todo funcionario que en razón del ejercicio de su cargo encuentre que se ha violentado el orden jurídico y, por lo tanto, comprometido la responsabilidad personal del funcionario culpable.

Lo expuesto indica claramente que tiene vigencia en el Distrito Especial de Bogotá la distinción entre la actividad puramente controladora del gasto y la expedición de normas para regular el conjunto de operaciones financieras conducentes al gasto, así como la realización misma de esta actividad del pago de obligaciones y prestaciones con cargo al tesoro público.

Existe, pues, una correspondencia sustantiva entre el control fiscal nacional creado entre nosotros desde 1923 y elevado al rango constitucional en 1945, y el sistema de control fiscal distrital que la constitución y la ley (Decreto extraordinario 3133 de 1968) prescribieron para Bogotá. Su radio de acción, como lo ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado, es de tipo numérico legal y, de ninguna manera, regulador del funcionamiento del Aparato Administrativo ni de las operaciones financieras que concluyen con la orden de pago. Ahora bien, el origen contenido y significado del concepto llamado, por la jurisprudencia, *control numérico - legal*, es precisamente este que hemos descrito, explicado y ubicado en la etapa de la actuación administrativa que se inicia una vez decretado el pago. (Cfr. Concepto del 8 de noviembre de 1976. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero: Dr. MARIO LATORRE RUEDA. Consulta del Ministro de Agricultura. Anales 1976. T. XCI. p. 37; Sentencia del 5 de noviembre de 1979. Sala Contencioso - Administrativa. Sección Primera. Cons. Dr. CARLOS GALINDO PINILLA. Exp. 2896. Actor: Asociación Colombiana de Ingenieros Constructores; Auto del 26 de julio de 1979. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Cons. Dr. JACOBO PEREZ ESCOBAR. Exp. 3105. Actor: CAP. Anales 1979. T.XCVII; Auto de junio 9

de 1978. Sala de lo C.A. Sección Primera. Cons. Dr. CARLOS GALINDO PINILLA. Actor: Asociación Colombiana de Ingenieros Contratistas. Exp. 2896; Sentencia del 29 de agosto de 1978. Sala de lo C.A. Cons: Dr., MARIO E. PEREZ. Actor: Eduardo Mora M. Expediente 2774; Concepto del 10 de noviembre de 1986. Cons. GONZALO SUAREZ CASTAÑEDA. Radicación 070. Consulta del Ministro de Hacienda y Crédito Público; Sentencia de diciembre 2 de 1982. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Cons: Dr. SAMUEL BUITRAGO HURTADO. Exp. 3931. Actor: Luis Fernando Pabón; Auto del 28 de julio de 1987. Cons: Dr. GUILLERMO BENAVIDES MELO. Exp. 623. Actor: Asociación de Ingenieros Consultores Colombianos. Aico).

No está la Sala de acuerdo con el apelante y con el Sr. Agente del Ministerio Público en cuanto a la legalidad de las disposiciones anuladas por el Tribunal de Cundinamarca porque todas representan el ejercicio de atribuciones reglamentarias ajenas al control fiscal y a la adopción de métodos de contabilidad para la viabilidad del examen del uso de los dineros públicos. El artículo 2º de la Resolución 25 de 1984 demanda en este proceso adscribe una función administrativa a las Juntas Directivas de las entidades distritales que invierten dineros (esta nulidad es aceptada por el Sr. Fiscal de la Corporación); los artículos 6º y 7º regulan las condiciones de las inversiones en cuanto a su aprovechamiento y duración; el 8º en la parte anulada se refiere a las condiciones de las instituciones financieras que reciban las inversiones y al monto de ellas. Igual defecto se predica del artículo 9º de la misma resolución del Contralor de Bogotá.

Más aún, la Sala encuentra otras disposiciones de la resolución demanda incompatibles con lo dicho en esta sentencia pero, debido a la limitación de los poderes del Ad Quem, no entra a examinarlas por no haber sido objeto del recurso.

Se impone, pues la confirmación del fallo apelado.

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

FALLA:

Confírmase la sentencia de primera instancia dictada en este juicio por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que el presente fallo fue discutido en las sesiones de 17 y 21 de mayo de 1990 y aprobado en la de este último día.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
PRESIDENTE DE LA SALA

PABLO J. CACERES CORRALES

LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ RODRIGO VIEIRA PUERTA

VÍCTOR M. VILLAQUIRÁN
SECRETARIO