

**CONTROL FISCAL / COMPETENCIA / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA / CONGRESO DE LA REPUBLICA**

El gobierno no tiene competencia ni constitucional ni legal, para aprobar, mediante un decreto simplemente ejecutivo, una disposición como la demandada, pues tanto la antigua como la nueva Constitución Nacional, defieren a la ley las prescripciones sobre el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración por parte de la Contraloría General de la República. DECRETA LA NULIDAD del artículo 7o. del Decreto 2196 de julio 10 de 1986, expedido por el Presidente de la República, "Por el cual se aprueban los estatutos de la Compañía de Financiamiento Comercial de Promociones S.A. PRONTA en la parte que expresa ".. La Contraloría General de la República fiscalizará únicamente lo que concierne al aporte patrimonial público, y a la percepción de las utilidades correspondientes, teniendo en cuenta que el patrimonio social de la compañía no es un bien fiscal, sino un patrimonio propio, independiente y separado, afecto a la abstención de los fines sociales de la compañía, manejado con plena autonomía administrativa".

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: YESID ROJAS SERRANO**

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992)

**Radicación número: 1695**

**Actor: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

La Contraloría General de la República, mediante apoderado debidamente constituido, demandó ante esta Corporación la declaración de nulidad del artículo 7o. del Decreto 2196 de julio 10 de 1986 expedido por el Presidente de la República, "Por el cual se aprueban los estatutos de la Compañía de Financiamiento Comercial de Promociones S.A. "PRONTA", en la parte del artículo que expresa:

"... La Contraloría General de la República fiscalizará únicamente lo que concierne al aporte patrimonial público, y la percepción de las utilidades correspondientes, teniendo en cuenta que el patrimonio social de la Compañía no es un bien fiscal, sino un patrimonio propio, independiente y separado, afecto a la obtención de los fines sociales de la Compañía, manejado con plena autonomía administrativa".

Los HECHOS son presentados así por el actor:

"La Compañía de Financiamiento Comercial Grancolombiana de Promociones S.A. "PRONTA", fue creada y organizada por el Decreto 1970 de 1979 y demás normas complementarias, con acta orgánica correspondiente aprobada por la Superintendencia Bancaria mediante Resolución número 2600 del 21 de agosto de 1974, nacionalizada por el Decreto 2920 de 1982 y la Resolución Ejecutiva número 04 del 10 de enero de 1986, expedidos ambos por el Presidente de la República.

"PRONTA", de conformidad con sus estatutos, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen legal de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los artículos 1 y 3 del Decreto - Ley 3130 de 1968.

"La aludida compañía es una Entidad Financiera del Estado, cuyo aporte patrimonial en más del 900 / c, proviene del presupuesto nacional, razón por la cual, la vigilancia de su egreso y utilización por mandato constitucional y legal le corresponde a la Contraloría General de la República, como concretamente lo consagran el artículo 59 de la Constitución Nacional y los artículos 2, 22 y 23 de la Ley 20 de 1975. Esto, sin perjuicio de la vigilancia que le compete ejercer a la Superintendencia Bancaria según las disposiciones vigentes pertinentes".

### **LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACION**

El actor señala las siguientes normas constitucionales y legales como quebrantadas por el acto demandado:

Los artículos 59, 20, 55 y 76 numeral lo. de la Constitución Nacional de 1886.

Los artículos 2, 22 y 23 de la Ley 20 de 1975.

Con fundamento en el inciso primero del artículo 59 de la Constitución Nacional, entonces vigente, según la cual "la vigilancia de la gestión fiscal de administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley, el actor entra a analizar los tres artículos citados

de la Ley 20 de 1975, el primero de los cuales especifica: "El Contralor General de la República ejercerá sobre las entidades o personas que reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la Nación, la vigilancia y el control fiscal que le garanticen al Estado su conservación y adecuado rendimiento"

Tanto este artículo, como los restantes, "Estatuyen nítidamente cómo la Contraloría General de la República debe hacer el control fiscal de las entidades como la Compañía de Financiamiento Comercial "PRONTA", que es un control total y no limitado como lo estatuye el artículo 7o. del Decreto 2196 de julio 10 de 1986, cuando en su parte pertinente afirma que sobre la referida compañía la Contraloría fiscalizará únicamente lo que concierne al aporte patrimonial público, de lo que se infiere que este precepto viola claramente el artículo 59 de la C.N."

"Así mismo, es preciso resaltar, teniendo como fundamento el orden jerárquico de las normas, que un acto administrativo del Ejecutivo jamás puede ir en contra de un mandato constitucional, o sea el artículo 59 de la C.N., que preceptúa que la vigilancia de la administración le corresponde a la Contraloría General de la República y la ejercerá conforme a la ley; por tanto el Presidente de la República no podía fijar con el acto impugnado el control fiscal sobre "PRONTA", dado que ésta es competencia exclusiva del Congreso, conforme al artículo 76 de la C.N., como lo estableció con la Ley 20 de 1.975, artículos 2, 22 y 23".

Otras consideraciones hace el accionante en explicación de su concepto de violación para concluir que el Decreto 2196 de 1986, artículo 7o. contradice las normas que ordenan cómo debe hacerse el control fiscal de las entidades financieras del Estado y que es al Contralor General de la República a quien está asignada dicha vigilancia, cuando condiciona o limita esa gestión fiscal al utilizar la expresión "únicamente" para referirse exclusivamente a lo que concierne al aporte patrimonial público.

Apoyándose en los artículos 55 y 76 de la Constitución Nacional de 1886, dice la accionante que el Gobierno al establecer en la disposición demandada, la forma y

el ejercicio del control fiscal, sin estar facultado para ello por el Congreso, ni por los Decretos 1050 y 3130 de 1968, se arrogó funciones y facultades que son de la esfera exclusiva del legislador.

La demanda, que fue notificada personalmente al representante legal de la Compañía de Financiamiento Comercial Grancolombiana de Promociones S.A. "PRONTA" y a la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no fue contestada ni consta que en momento alguno del proceso se hubiese hecho presente la parte demandada.

### **EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La señora Agente del Ministerio Público que desempeña sus funciones ante esta Sección del Consejo de Estado, después de hacer un análisis del decreto por el cual se aprueban los estatutos de la Compañía de Financiamiento Comercial de Promociones S.A. "PRONTA", se muestra de acuerdo con las razones expuestas por el apoderado de la parte actora y, en consecuencia, solicita que se anule el acto acusado en la parte pertinente.

Estas son sus palabras:

"... En las previsiones legales está contemplada la adecuación de los sistemas de control a las modalidades, modernización, dinámica, etc., de los organismos vigilados, de forma que dicho control no interfiera los fines sociales y consulte los principios que inspiran las finalidades del servicio y las actividades de los entes oficiales (Art. 22 y 31 de la Ley).

"De acuerdo entonces con nuestro ordenamiento jurídico es la Contraloría General de la República el órgano competente para ejercer el control fiscal, conforme a la ley, adecuando sus sistemas de control a las necesidades del servicio y el Gobierno, por carecer de la competencia para trazar límites o condicionar la tarea del ente fiscalizador, no podía aprobar la norma estatutaria".

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

lo que es materia esencial de discusión en el caso planteado y tal como lo anota la señora Fiscal de la Corporación, es si el Gobierno tenía o no competencia para

aprobar mediante un decreto una norma estatutaria como la demandada, donde se establece lo que "únicamente" puede fiscalizar la Contraloría en la sociedad de economía mixta "PRONTA", que no es otra cosa que "lo que concierne al aporte patronal público y a la percepción de las utilidades correspondientes....."

Sobre este aspecto considera la Sala, como ya lo ha considerado en casos similares, que el Gobierno no tiene competencia, no constitucional ni legal, para aprobar mediante un decreto simplemente ejecutivo, una disposición como la demandada, pues tanto la antigua como la nueva Constitución Nacional, defieren a la ley las prescripciones sobre el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración por parte de la Contraloría General de la República. Esta vigilancia "se ejercerá conforme a la ley", decía en su artículo 59 la Carta de 1886. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva "conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley..... dice hoy, la nueva Constitución Política (subraya la Sala). Y, ya vimos cómo la ley, en este caso, la número 20 de 1975 traza las pautas respecto de la forma como debe ejercerse dicho control.

En un caso muy similar esta misma Sala en sentencia del 30 de enero de 1992, con ponencia del Consejero Dr. Miguel González Rodríguez expresó:

"Si se tiene en cuenta que el artículo 59 de la Constitución Nacional de 1886, vigente en el momento de expedición de la norma acusada, establecía 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" (se subraya); que esta norma se reproduce y amplía en el artículo 267 del nuevo ordenamiento constitucional de 1991, cuando se establece que "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación" y que "Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley" (se subraya igualmente); y, como ya se dijo, la Ley 20 de 1975, vigente en cuanto a organización y funciones o atribuciones de la Contraloría General de la República, no sólo traza las pautas para el ejercicio de esa vigilancia, sino que confía a la propia Contraloría la facultad de establecer los sistemas de fiscalización que consulten las modalidades de cada organismo, público o privado que maneje fondos o bienes de la Nación, es claro para la Sala que corresponde

a la ley, y no al Gobierno directamente o mediante la facultad de aprobar estatutos de entes descentralizados del orden nacional, trazar límites o condicionar la tarea del ente fiscalizador".

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, habiendo escuchado el concepto del Ministerio Público y de acuerdo con él, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

1o. - DECRETASE LA NULIDAD del artículo 7o. del Decreto 2196 de julio 10 de 1986, expedido por el Presidente de la República, "Por el cual se aprueban los estatutos de la Compañía de Financiamiento Comercial de Promociones S.A. "PRONTA", en la parte que expresa:

"... La Contraloría General de la República fiscalizará únicamente lo que concierne al aporte patrimonial público, y la percepción de las utilidades correspondientes ' teniendo en cuenta que el patrimonio social de la Compañía no es un bien fiscal, sino un patrimonio propio, independiente y separado, afecto a la obtención de los fines sociales de la Compañía, manejado con plena autonomía administrativa".

2o. - DEVUÉLVASE al señor apoderado de la Contraloría la suma depositada para gastos del proceso, la cual no fue utilizada.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Contralor General de la República. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el día veinte (20) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992).

**ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ**  
**PRESIDENTE DE LA SALA**

**MIGUEL GONZALEZ RODRIGUEZ**

**LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ**

**YESID ROJAS SERRANO**