

RESEÑA DESCRIPTIVA A JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL

Magistrado Ponente: *Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT*

Ref: expediente D-3182

SENTENCIA C-364/01

Reseña por Andrea Janneth Díaz Garzón.

Se trata pues de una demanda de inconstitucionalidad recurrida ante la Corte Constitucional por parte del demandante José Cipriano León C., contra los artículos 63 de la Ley 610 de 2000 puesto que consideran los accionantes que los artículos demandados vulneran los artículos 267 y 272 de la Constitución de la Constitución Política:

En cuanto a los reparos de los demandantes, se tienen:

1. La disposición acusada viola los artículos 267 y 272 de la Constitución.
2. En cuanto al artículo 267 de la Constitución Política argumenta el demandante que se estaría excediendo la competencia que esta última atribuye a la Contraloría General de la Nación. Dejando claro que la Contraloría General le pertenece vigilar fiscalmente a nivel nacional, y no departamental, distrital y municipal, como lo manifiesta el artículo demandado.

3. Frente al Artículo 272 de la Constitución señala frente a los fondos de manera excepcional y preferente la Contraloría General realizar procesos de responsabilidad fiscal y no las Contralorías Departamentales y Distritales.

Planteamiento del Problema Jurídico:

El problema jurídico de la sentencia objeto en cuestión, se circunscribe a determinar si la Contraloría está facultada para ejercer control excepcional y prevalente para llevar a cabo y hasta su terminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecido en el artículo 267 de la Constitución Política.

Las intervenciones tanto de la de la representante de la Contraloría General de la República, como del Representante de la Procuraduría General, se reducen a que entre las funciones que están asignadas a la Contraloría General, están las de revisar las cuentas de cualquier entidad territorial, adelantar los procesos de responsabilidad fiscal a los que haya lugar con base en el análisis de las cuentas.

Consideraciones de la Corte Constitucional:

La Corte Constitucional hace un estudio del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, de los artículos 267 y 272 de la Constitución Nacional y entro ellos trae alusión la sentencia C-403 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, analizó un tema similar al estudiar la constitucionalidad del mencionado artículo 26 de la Ley 42 de 1.993, que precisamente establece la competencia excepcional de la Contraloría para ejercer un control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales. Los argumentos que esa sentencia tuvo en cuenta en esa ocasión son entonces relevantes para la resolución del presente caso. En consecuencia, la Corte comenzará por recordar brevemente la doctrina desarrollada en esa sentencia, y que sustentó la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, para luego examinar si la competencia prevalente de la Contraloría en los procesos de responsabilidad fiscal se ajusta o no a la Carta.

La Corte reitera que si hay recursos transferidos o provenientes de la nación, la Contraloría podrá realizar control prevalente, pero si los recursos son propios de los entes territoriales, su intervención es excepcional toda vez que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el Constituyente (CP art. 1°).

En cuanto al artículo 267 de la Constitución Nacional señala la Corte los casos específicos por los cuales es posible de manera prevalente intervenir la Contraloría General:

- 1.** Evitar dilapidar los recursos estatales por una presunta imparcialidad del órgano territorial de control
- 2.** Cuando lo solicite el gobierno de la respectiva entidad, una comisión permanente del Congreso, o la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales;
- 3.** Cuando lo solicite la ciudadanía, por medio de los mecanismos legales de participación; y no por ello la intervención de la Contraloría General en estos casos desconocería la autonomía territorial, toda vez que se estaría dando cumplimiento a la norma de normas para proteger la idoneidad de la función de control fiscal, y salvaguardar recursos públicos.

Como consecuencia del estudio realizado por la Corte, citando diferentes sentencias en los cuales tienen un trasfondo similar; en el caso que nos ocupa el art. 63 de la ley 610 de 2000, esta ajustada a la Contemplado en el Constitución Política art. 267 *“En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial,”* así mismo, realizando la competencia fiscalizadora de ninguna manera se estaría en contravía a la autonomía de los entes territoriales.

No resulta acertado pronunciarse sobre lo afortunado o no de la decisión que la Corte adoptó en este caso, solo diré que la declaratoria de constitucionalidad del artículo 63 de la Ley 610 no vulnera los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, toda vez que el Legislador concretó lo ya señalado en la misma Constitución Nacional donde señala en cuales supuestos fácticos la Contraloría General adquiere potestad para realizar vigilancia y control sin ir en contravía de la autonomía de las entidades territoriales.

La Corte ha sido muy juiciosa al adoptar una línea jurisprudencial y congruente con los postulados que garantizan el Estado social y democrático de Derecho que propugnamos ser.

El legislador advirtió sobre la importancia que tiene el equilibrio entre los principios de autonomía y de unidad, los cuales implican que la ley puede obviamente regular las cuestiones vinculadas a un interés nacional, pero no debe vulnerar el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales, y en particular debe respetar *“los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses”*.

Los principios no son simples postulados vacíos de contenido, si pensamos en la expresión más utilizada en las facultades de Derecho, y que nuestros alumnos parecen solo grabar en sus memorias:

Colombia, un Estado Social de Derecho, organizado como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad y en la prevalencia del interés general, se refieren a los valores éticos, sociales, legales e ideológicos consagrados en la constitución de nuestra nación, a partir de los cuales se deriva todo el ordenamiento jurídico, también los llamamos **principios** fundamentales, mismos que parecen desconocer unos ciudadanos al pretender restar importancia a la forma de asignación de los recursos del estado, parece olvidarseles que existen dos tipos *de dineros que provienen de los ingresos de la Nación* (recursos exógenos), o de recursos que provienen de fuentes propias de las entidades territoriales (recursos endógenos).

Así, es obvio que en relación con recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención de la ley es restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales se vería vulnerada. En cambio, la ley puede regular más intensamente la forma de utilización de los recursos territoriales exógenos.

El control que ejerce la Contraloría General de la República sobre los recursos provenientes de ingresos de la Nación será prevalente, como quiera que se trata de un órgano superior del control fiscal del Estado, por ende

“no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que se ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2, C.P.)”.

En cuanto al proceso de responsabilidad fiscal, que tiene como fin último, el de obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa o por la indebida administración o manejo irregular de los dineros o bienes públicos.

Conforme a lo anterior, debemos entender que, si los procesos de responsabilidad fiscal son la forma por excelencia a través de la cual las Contralorías cumplen con su función fiscalizadora de la gestión de los dineros públicos, en nada se opone a la Constitución que la ley permita a la Contraloría General de la República, en los casos en que ejerza su función de control excepcional, adelantar dichos procesos y llevarlos a su culminación; mucho menos cuando se tiene en cuenta que la posibilidad de declarar la existencia de responsabilidad fiscal, con sus consecuencias,

forma parte de la naturaleza de los juicios fiscales; en ese sentido, cualquier tipo de actuación debe respetar los primados del debido proceso (C.P., art. 29), lo cual sólo es posible si se permite la existencia de un procedimiento determinado, que garantice el derecho de defensa y las demás garantías procesales que consagra la Constitución.

EN últimas, el carácter prevalente de la competencia de la Contraloría General en el desarrollo de estos juicios fiscales encuentra su razón de ser en la naturaleza misma de la intervención excepcional de la Contraloría General en el control de los recursos endógenos. En efecto, ese control excepcional se justifica por cuanto, se trata de eventos en que puede dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales que puedan afectar su idoneidad.

En mayo de este 2020, fue noticia Judicial de gran importancia en el álgido tema de la gestión fiscal, pues El alto tribunal Constitucional, dejó en firme la norma que permite que el ente de control alerte sobre irregularidades; declaró que el acto legislativo que reformó el Régimen de Control Fiscal¹ el año pasado, mismo que adiciona facultades a la Contraloría, es legal y no implica coadministración (Subrayas mias).

¹ Acto Legislativo 4 de septiembre de 2019.

Fue objeto de estudio una demanda en contra de dos de los artículos del acto legislativo de 2019 que le dan facultades a la Contraloría para que pueda hacer un control preventivo y de acompañamiento. Ese acto le da la facultad al ente de control de acompañar contratos y proyectos y alertar sobre presuntas irregularidades en los territorios.

El alto tribunal dijo que la acción de la Contraloría se "*realiza en forma de advertencia al gestor fiscal*" pero que no se convierte en una amenaza a su autonomía, como lo contemplada la ponencia de la magistrada Cristina Pardo, que fue derrotada en la sala virtual de la Corte.

La Corte también dijo que el ejercicio y coordinación de esas acciones preventivas "*corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas*", que tienen carácter excepcional y no vinculante y que se realizará "*en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos*".

En resumen, el máximo juez de la Constitución reivindicó los principales atributos de la reforma, así:

1. No implicará coadministración.
2. Se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información.

3. Promueve la activa participación activa del control social.
4. Se articula efectivamente con el control interno.
5. Tiene carácter excepcional y no vinculante.
6. No versará sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos.
7. Se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal.
8. Su ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

En hora buena, este punto final del órgano máximo de cierre, pues en esta dura época de pandemia por Covid 19, los colombianos vimos impotentemente cómo y de que descarada manera, 19 gobernadores presuntamente, realizaron contrataciones indebidas.

Estos funcionarios públicos hoy afrontan procesos disciplinarios, la mayoría por sobrecostos en la adquisición de mercados y otros insumos o por contratación innecesaria, gracias a la rápida y oportuna acción de los órganos de control, esto es, Contraloría General y la Auditoría General de la República.

Fin de la Reseña

