

C-110-98

Sentencia C-110/98

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL-Legislator regula la vigilancia de gestión fiscal

Por el simple hecho de que el Constituyente regule directamente cierta materia, no le está vedado al legislador intervenir en ella y menos cuando, por el contrario, ha sido expresamente delegado para ello, como sucede sin lugar a duda con el inciso del artículo demandado, en donde se permite la regulación de la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales por el Congreso, sin limitación alguna, por lo cual es claro que no le prohibió, como equivocadamente lo sostiene el demandante, encomendarle dicha gestión al Auditor de la Contraloría General de la República. La Carta Política encarga al legislador la forma de llevar a cabo la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales, distritales y municipales.

Referencia: Expediente D-1792.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la ley 330 de 1996, “por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”.

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., marzo veinticinco (25) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano CARLOS MARIO ISAZA SERRANO solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 10 de la ley 330 de 1996, “por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II.TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

“LEY 330 DE 1996

“(Diciembre 11)

“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.

“(…)

“Artículo 10. Vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Departamentales. La vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Departamentales será ejercida por la Auditoría ante la Contraloría General de la República”.

III. LA DEMANDA.

La disposición transcrita es, a juicio del actor, contraria a los artículos 113 y 274 de la Constitución Política. En su sentir, si el inciso tercero de la primera norma citada, habla de que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, “delimita funcionalmente las tareas del Estado en cabeza de quienes las llevan a cabo, imprimiéndoles de paso una especialización funcional”, especialización que, en manera alguna, puede ser alterada por el legislador.

Así, continúa, cuando el artículo 274 Superior determina que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, será ejercida por un Auditor, “separa jurídicamente esta función en el contexto de la organización del Estado y la especializa ubicándola como propia y exclusiva de aquel funcionario”. En este orden de ideas, dice, la ley no podía alterar la especialísima atribución encargada al mencionado Auditor, en ejercicio de la cual le corresponde, única y exclusivamente, llevar a cabo la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, para, inconstitucionalmente, ampliarla y poner en sus manos también la vigilancia de las contralorías departamentales.

Afirma que si bien el inciso segundo del artículo 274 en mención, dispone que la ley determinará la manera de ejercer la vigilancia sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales, “habiendo previsto ya en el inciso 1° el objetivo y la función del auditor de la Contraloría General de la República, está excluyendo de plano la posibilidad de que en los diferentes niveles territoriales, la vigilancia de la gestión fiscal de sus respectivas contralorías, particularmente las departamentales, sea ejercida por el citado auditor”, pues si esto no fuera así, agrega, el mismo Constituyente habría fijado directamente la atribución que se otorgó por ley al auditor.

Finalmente, manifiesta que del diseño del artículo 274 de la Constitución Política, se infiere que la función del Auditor se encuentra por fuera del “objeto y radio de acción de la atribución otorgada al legislador de determinar la manera de hacer efectiva la vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías departamentales, distritales y municipales”, concluyendo que “de no ser retirada esta norma del ordenamiento jurídico, podría el legislador en siguiente oportunidad, seguir dispersando el cometido constitucional del auditor de la Contraloría General de la República, al ocuparlo con iguales fundamentos jurídicos, de la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías distritales y municipales”.

IV. INTERVENCIONES.

Por intermedio de apoderada, solicita a esta Corporación declarar exequible la norma acusada, argumentando que fue el mismo Constituyente, a través del segundo inciso del artículo 274 Superior, quien encargó al legislador la reglamentación del control sobre la gestión de las contralorías departamentales, distritales y municipales, encargo que el legislador cumplió, en relación con las primeras, por medio del artículo 10 de la ley 330 de 1996, el cual, por tal razón, es constitucional.

2.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

También mediante apoderado, afirma que es el mismo artículo 274 de la Constitución Política, el que delegó en el legislador el diseño del control que debe ejercerse sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales, siendo el artículo 10 de la ley 330 de 1996, precisamente el desarrollo de esa facultad en cuanto a las primeras.

Además, manifiesta el interviniente que el demandante se equivoca al afirmar que el objeto

del artículo 274 constitucional, es la fijación taxativa de las funciones del Auditor de la Contraloría General, pues lejos de querer tal cosa, dice, lo que dicha norma pretende es regular de manera general “la vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías en todos los niveles territoriales” y, por tanto, no le está vedado al legislador, por mandato del Constituyente, asignarle funciones al auditor en esta materia.

Por último, señala que el Constituyente no fijó directamente la forma de vigilar a las contralorías departamentales, porque “consideró conveniente delegar en el legislador la competencia para regular esta materia”, sosteniendo que la unificación de la vigilancia de la Contraloría General y de las contralorías departamentales, “desarrolla plenamente el principio constitucional de eficiencia, toda vez que se logra un nivel óptimo de especialización funcional en cabeza de este órgano”.

Con base en las anteriores argumentaciones, solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada.

3.- Contraloría General de la República.

A través del Jefe de la Oficina Jurídica, reitera los fundamentos jurídicos antes sintetizados, en el sentido de que el artículo 274 de la Constitución, permite al legislador regular la forma de vigilar a las contralorías departamentales, distritales y municipales, razón por la cual no es inconstitucional que lo haya hecho. Así, solicita se declare exequible el artículo 10 de la ley 330 de 1996, agregando que si el Auditor puede vigilar la gestión de la Contraloría General de la República, también puede, por disposición del legislador, vigilar la de las contralorías departamentales, aplicando el principio “quien puede lo más puede lo menos”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador General de la Nación considera exequible la norma acusada, solicitando en consecuencia dicha declaración por parte de la Corte.

Sostiene en su concepto que el artículo 274 de la Constitución Política, atribuye a la ley la facultad de determinar la manera de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías a nivel departamental, distrital y municipal, atribución cumplida por el Congreso, por medio de la norma acusada, en relación con las primeras.

Sostiene que ninguna razón existe para “que el mencionado servidor público [el Auditor de la Contraloría General de la República] no pueda recibir del legislador más atribuciones que las consignadas en el artículo 274 de la Norma Superior, ya que el Congreso de la República está facultado para establecer la forma en que se ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal, en los niveles establecidos en la citada disposición”, en cuyo desarrollo designó al Auditor para hacerlo, ampliando las funciones que ya le habían sido encargadas directamente por el Constituyente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

PRIMERA. LA COMPETENCIA.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 241-4° de la Carta Política, corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, con el fin de mantener la integridad y supremacía de la Constitución.

SEGUNDA. LA MATERIA.

Pretende el demandante la declaratoria de inexequibilidad del artículo 10 de la ley 330 de 1996, por contravenir lo dispuesto en los artículos 113 y 274 de la Constitución Política.

Como quedó suficientemente claro en los antecedentes del presente pronunciamiento, en sentir del actor, el artículo 274 de la Constitución Política creó la auditoría de la Contraloría General de la República, con el único y exclusivo fin de que ejerza la vigilancia de su desempeño fiscal, razón por la cual no podía el legislador, tal y como lo hizo mediante la disposición acusada, alterar esa restringida competencia, para encargarle la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales.

A su juicio, esto no podía hacerse ni a pesar de lo dispuesto en el inciso segundo de la norma constitucional citada, según el cual “la ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”, pues este texto pretende, para no contradecir la exclusividad prescrita por el inciso primero, que el legislador ponga dicha tarea en manos de un funcionario distinto al Auditor de la Contraloría General de la República.

De entrada se observa que es equivocada la argumentación del demandante. Del simple texto del artículo 274 Superior, es claro que el Constituyente no limitó, en manera alguna, la facultad que él mismo le dio al Congreso de la República, para fijar la manera de ejercer la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales, razón por la cual no se entiende por qué no hubiera podido el legislador encargar dicha tarea, en el nivel departamental, al Auditor de la Contraloría General de la República.

Ahora, ¿por qué la función del Auditor, a que se refiere el inciso primero del artículo 274 constitucional, no es taxativa como lo supone el actor? Pues por la sencilla razón, ya expresada por el representante del Ministerio de Hacienda, de que dicha norma no pretende regular las atribuciones del Auditor, sino establecer la forma en que se vigilará la gestión fiscal de las contralorías en los diferentes niveles territoriales, a saber: a nivel nacional, por el Auditor de la Contraloría General de la República, y a nivel seccional y local (departamentos, distritos y municipios), en la forma que disponga la ley.

Sería distinta la situación si, por ejemplo, la ley hubiera determinado que la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, fuera vigilada por un funcionario distinto al Auditor a que se refiere el artículo 274, pues aquí sí el Constituyente le atribuyó directa y exclusivamente dicha facultad, que no puede ser trasladada por ley a otro funcionario u órgano.

En el sentido del primer inciso del artículo en mención, que no del segundo, existen también normas superiores por medio de las cuales el Constituyente se reservó la atribución de establecer las tareas de algunos funcionarios y órganos, como es el caso, verbigracia, del Vicepresidente de la República y de la Corte Constitucional, cuyas funciones constitucionales son taxativas y, por ende, no pueden ser afectadas por el legislador, disposiciones que en nada se parecen a la invocada por el demandante, ni en el texto, ni en la intención, ni en la ubicación dentro del bloque de normas constitucionales, pues se refieren directamente a los funcionarios u órganos cuyas funciones establecen y no dejan su desarrollo al legislador.

Así, el artículo 202 de la Constitución, prescribe que el Vicepresidente de la República reemplazará al Presidente en sus faltas temporales o absolutas, y desarrollará las misiones, encargos especiales o funciones en cualquier cargo de la rama ejecutiva que él le señale; no más. Y es por eso que el legislador no puede reducir o ampliar dichas competencias, como lo

hizo en el numeral 1° del artículo 13 de la ley 161 de 1994, declarado inexecutable por esta Corporación¹, pues el Constituyente no permite injerencia alguna del legislador en esta materia.

Es también el caso de la Corte Constitucional, a quien el Constituyente quiso trazarle directamente el marco de acción, con el fin de que mantenga la integridad y supremacía de la Constitución, “en los estrictos y precisos términos de este artículo [el 241]” y, en consecuencia, negando para ello la intervención del legislador.

No obstante, el Constituyente defirió en el legislador la posibilidad de regular los procesos que se adelanten ante la Corte, aunque imponiéndole en cinco numerales unos parámetros muy precisos, circunstancia que refuerza la tesis anteriormente sostenida, en el sentido de que la acción del legislador solamente puede ser restringida de manera expresa por el Constituyente, bien regulando exhaustiva y directamente la materia o imponiéndole una interpretación estricta con expresiones similares a la arriba transcrita.

Como puede observarse, por el simple hecho de que el Constituyente regule directamente cierta materia, no le está vedado al legislador intervenir en ella y menos cuando, por el contrario, ha sido expresamente delegado para ello, como sucede sin lugar a duda con el inciso segundo del artículo 274 Superior, en donde se permite la regulación de la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales por el Congreso, sin limitación alguna, por lo cual es claro que no le prohibió, como equivocadamente lo sostiene el demandante, encomendarle dicha gestión al Auditor de la Contraloría General de la República.

Por último, observa la Corte que el demandante está desconociendo abiertamente una regla de hermenéutica jurídica aún vigente en nuestro ordenamiento, según la cual “cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”², regla que por referirse concretamente a la ley, no se estima inaplicable para disposiciones constitucionales.

En efecto, el demandante pretende llegar a una supuesta intención del Constituyente que, vale decir, no se deriva ni de la ubicación del artículo 274 dentro de la Carta Política, ni de la materia que regula, vista sistemáticamente y menos de su texto, el cual claramente encarga al legislador, como antes quedó sentado, la forma de llevar a cabo la vigilancia de la gestión

fiscal de las contralorías departamentales, distritales y municipales. Además, si bien es cierto que el artículo 113 Superior, establece la división de las distintas competencias de los órganos estatales, la verdad es que de ella no se puede sacar la conclusión a que llega el demandante, en el sentido de que cuando el Constituyente determina funciones para ciertos funcionarios u órganos, éstas deben entenderse taxativas y, por ende, vedada la intervención del legislador para regularlas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 10 de la ley 330 de 1996, “por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las contralorías departamentales”.

Cópiese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia C-594 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 Código Civil, artículo 27.