

Sentencia No. C-320/94

REVISORIAS FISCALES DE EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES

Tanto la división de poderes, como la separación de los organismos de control del Estado, presentan a estas “revisorías”, como organismos distintos a los establecidos por la Carta para el ejercicio del control fiscal, permitiendo la expresión acusada, de esta manera, desvirtuar los alcances de las reformas que al mismo se introdujeron en el nuevo orden superior, en lo atinente a las empresas públicas municipales.

CONTRALOR DE ENTIDAD TERRITORIAL-Calidades/CONTRALOR DE ENTIDAD TERRITORIAL-Acreditar Título Universitario/DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS

Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: “ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras”, por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley. En efecto, el inciso 7o. del artículo 272 de la constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, “acreditar título universitario”, y las demás calidades que establezca la ley. La circunstancia de que esta disposición es limitante del derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado

REF. Expediente No. D-481

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 4o. (parcial) y 68 (parcial) de la Ley 42 de 1993.

CONTROL FISCAL – CALIDADES Y DERECHOS POLITICOS

ORLANDO RENGIFO CALLEJAS y JOSE MANUEL BERMUDEZ

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., julio catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos ORLANDO RENGIFO CALLEJAS y JOSE MANUEL BERMUDEZ, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad autorizada en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, solicitan a esta Corporación declarar la inexequibilidad de los artículos 4o. (parcial) y 68 (parcial) de la Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

Cumplidos los trámites que ordena la Constitución y la ley para este tipo de acciones, y especialmente oído el concepto del señor Procurador General de la Nación procede la Corte a dictar la sentencia correspondiente.

II. LA NORMA ACUSADA

“LEY 42 DE 1993

“(enero 26)

“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

“DECRETA

“....

“Artículo 4o. El control fiscal es una función pública, la cual vigila la Gestión fiscal de la

administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

“Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente ley.

“

“Artículo 68. Para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere además de las calidades establecidas en el artículo 272 de la Constitución Nacional acreditar título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos años.”

Se demandan los segmentos normativos subrayados.

III. LA DEMANDA

Los demandantes tienen por violados los artículos 2°, 3°, 4°, 11, 40-7, 268 y 271 incisos 1° y 6° de la Constitución Política, argumentando lo siguiente:

- Que los artículos 272 incisos primero y sexto, y 268 de la Carta, facultan “a los contralores municipales y no consagran a los revisores fiscales, auditores o auditorías de las empresas públicas municipales y la parte pertinente que se demanda consagra un nuevo ente jurídico que repugna con la Carta Política y establece una duplicidad de funciones, por lo que es antagónico de la Carta y conlleva a su inconstitucionalidad”.
- Que el artículo 68 parcialmente acusado, “viola el principio de igualdad jurídica que consagra la constitución, así como el principio de la participación ciudadana que consagra el numeral 7° del art. 40, el derecho ciudadano de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, pues restringe en cuanto al cargo de contralor, la participación a unos pocos hombres y mujeres, que deben poseer título académico en cinco áreas de la actividad humana, marginando a los demás profesionales que poseen títulos universitarios en otras profesiones y que sirven para el desempeño de dicho cargo”.

“Así las cosas, habiendo estatuido la Carta Política en el numeral 7o. del artículo 272, que para ser contralor se necesita ser ‘colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, acreditar título universitario....”.

“Mal puede entonces la ley entrar a restringir la amplitud que diseñó el constituyente primario en su sabiduría”.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. El señor Contralor General de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, presentó escrito para justificar la constitucionalidad de las normas acusadas, exponiendo lo siguiente:

- Que en relación con la inexequibilidad solicitada “por los libelistas de la parte pertinente del inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 42 de 1993, que dice: “....los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales...”, pide a la Corporación estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-534 de 1993.

- Que el constituyente (art. 267 C.N.) defirió “al legislador la facultad de establecer las calidades o requisitos adicionales para el ejercicio del cargo de contralor General de la República”, facultad que se concreta en la norma acusada, “en armonía con el artículo 26 de la Constitución Política, al decir: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad...”.

- Que el Convenio Internacional del Trabajo No. 111, en su artículo 1o. prevé que las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación (arts. 53 y 93 de la C.N.).

- Que la igualdad “exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales”. La jurisprudencia constitucional ha sostenido la justificación del trato diferencial entre los asociados, en condiciones de desigualdad razonable de los supuestos de hecho y de proporcionalidad entre el supuesto de hecho y la finalidad que se persigue.

- Que “en los términos del artículo 150 numeral 23 de la Constitución Política, le

corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado, el doctor Antonio José Núñez Trujillo, quien a su vez actúa en su calidad de ciudadano, defiende la constitucionalidad de la preceptiva acusada de la manera siguiente:

- Que en lo referente al artículo 4o. acusado debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-534 de 11 de noviembre de 1993 de la Corte Constitucional, “pues forma parte de la ‘cosa juzgada constitucional’ aludida en el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991”.
- Que el artículo 68 de la Ley 42 reglamenta el derecho consagrado en el artículo 40 de la Carta, conforme a lo establecido en el artículo 272 ibidem, que en su parte correspondiente reza: “...y las demás calidades que establezca la ley”.
- Que la norma selecciona los recursos humanos más acordes con la naturaleza del cargo. “No se está limitando injustificadamente la posibilidad de que ciertos profesionales accedan a los cargos de contralores territoriales sino que se están fijando calidades específicas perfectamente razonables y acordes con la disposición constitucional”.
- Que la Corte ha considerado en casos similares que la Constitución y la ley pueden señalar requisitos y calidades sin violar el derecho a la igualdad ni el derecho político de los ciudadanos. (Sentencia C-487 de 28 de octubre de 1993, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).
- Que los demandantes invocan “normas de nuestra Constitución Política que no guardan relación con la materia en litigio, como se puede establecer del sustento que formula para su oposición en los artículos 3o. y 11, soberanía del Pueblo y derecho a la vida, respectivamente, textos impertinentes en el asunto subexámine.
- Que más “allá de las utopías determinísticas (sic), las sociedades requieren de adecuación entre la función que se ejerce y las habilidades y conocimientos que se establecen como precondiciones para poder desempeñarla”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 391 del 14 de marzo de 1994, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, rindió concepto en el asunto de la referencia, en el cual solicita a la Corporación: “1. Se esté a lo resuelto en la sentencia No. C-534 de noviembre 11 de 1993, que declaró INEXEQUIBLES las expresiones “los auditores” y “las auditorías” del inciso 2o. del artículo 4o.; 2o. Declarar EXEQUIBLE el artículo 68 en lo acusado”, con base en las razones siguientes:

- Que el “artículo 4o. en su contenido parcialmente demandado fue ya objeto de análisis por la Corte Constitucional mediante sentencia C-534 de 1993”.
- Que de acuerdo con el artículo 272 de la C.N., el legislador estaba facultado “para desarrollar el requisito de la exigencia de título universitario con las demás calidades que a su juicio fuera menester para el mejor desempeño del cargo.”
- Que la “igualdad supone y exige la diferenciación y en este caso es preciso entender que todo requisito por su naturaleza y finalidad busca precisamente establecer diferencias tendientes a garantizar el adecuado desempeño de un cargo”.
- Que “es plenamente justificado y razonable el establecimiento de hipótesis normativas que contengan supuestos predicables de manera especial para cierto tipo de carreras, cuando se trata de exigencias respecto a un cargo especializado de servicio público. Buscó con ello el legislador la profesionalización y los grados óptimos de idoneidad que el cargo de Contralor requería, pues no se menospreció a las personas pertenecientes a otras profesiones, sino que con criterio selectivo el legislador escogió entre las distintas disciplinas las de mayor afinidad con las responsabilidades propias del empleo”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) La Competencia

Es competente la Corporación para conocer de la presente acción, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4o. de la Constitución Política, por ser la preceptiva acusada parte de una ley de la República.

b) La Materia

LA COSA JUZGADA

Esta Corporación, en ocasión reciente, tuvo oportunidad de pronunciarse sobre parte de la normatividad demandada en la acción de la referencia. En efecto, mediante la sentencia No. C-534/93, del 11 de noviembre de 1993, la Sala Plena declaró INEXEQUIBLES las expresiones “los auditores” y “las auditorías”, del inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 42 de 1993, afirmando en sus consideraciones, luego de señalar las nuevas orientaciones del control fiscal en la Constitución de 1991, lo siguiente:

“La Ley 42 de 1993, ‘sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen’, regula el control fiscal a cargo de la Contraloría General y las contralorías departamentales y municipales que, según señalamientos constitucionales antes indicados, buscan separar funcionalmente las labores de los organismos de control en el marco de la clásica división de poderes adoptada por el constituyente. De suerte que no es posible desplazar a otros organismos o instituciones públicas el control fiscal y de resultados que les ha sido adjudicado.

“Pero no sólo resultaría por ese respecto contrario a la Constitución Política el desplazamiento indicado, sino también en razón de la distinción que entre el control interno, y el control fiscal externo, a cargo de los organismos de control, en sentido estricto, se ha señalado en el orden superior. Distinción, se repite, que busca separar las funciones de control fiscal de las funciones administrativas.

“El inciso 2o. del artículo 4o. acusado parcialmente preceptúa que el control fiscal externo, posterior y selectivo, será ejercido por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías, y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales. Al crear el precepto auditores y auditorías, como organismos encargados del control fiscal, distintos de los señalados por la Carta Política para cumplir ese cometido público, resulta ese desbordamiento, contrario a la Norma de normas, y, en consecuencia inexecutable las expresiones normativas acusadas.

“No significa lo anterior que en el lenguaje jurídico no puedan existir dependencias de la Contraloría General o de las contralorías departamentales distritales o municipales que se denominen auditorías, y cuyos jefes a su vez sean calificados de auditores; lo que no puede existir son instancias de control fiscal sustitutivas de las que aquellas contralorías

desempeñan por mandato constitucional, y entronizadas como parte de la administración en general, ni de la administración en particular de las empresas públicas municipales, como lo indica el inciso en examen.” (Cfr. Sentencia C-534 de noviembre 11 de 1993. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

En la sentencia antes citada, estamos en presencia de una declaratoria de inexequibilidad, y por tanto de una cosa juzgada constitucional (art. 243 de la C.N.), en lo referente a las expresiones del artículo 4o. cuya constitucionalidad se decidió; y que también son acusadas en la demanda que dió origen a la presente causa. Por eso la Corte se estará a lo resuelto en aquella oportunidad.

Pero resulta que los ahora demandantes han acusado el segmento del artículo 4o. de la Ley 42 que dice: “... y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales”, que por las mismas razones expuestas en la sentencia precedente, resulta inconstitucional. En efecto, tanto la división de poderes, como la separación de los organismos de control del Estado, presentan a estas “revisorías”, como organismos distintos a los establecidos por la Carta para el ejercicio del control fiscal, permitiendo la expresión acusada, de esta manera, desvirtuar los alcances de las reformas que al mismo se introdujeron en el nuevo orden superior, en lo atinente a las empresas públicas municipales.

2. Calidades – Derechos Políticos – Igualdad

La Constitución Política de 1991, establece directamente un conjunto de calidades que deben reunir quienes aspiren a ser elegidos contralores departamentales, distritales o municipales. Para ello, indica, se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título universitario (art. 272 inciso séptimo). Además, el mismo orden superior confiere a la ley la facultad de aumentar el número de esas calidades, lo que se desprende de la última expresión del inciso, según la cual, para ser elegido, se exigirán adicionalmente, “las demás calidades que establezca la ley”. En desarrollo de esta facultad, el artículo 68 de la Ley 42/93, estableció que para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere acreditar título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos años.

La primera causal que trae la ley, es parcialmente nueva, porque califica la exigencia de

título universitario; mientras que la segunda es de origen estrictamente legal, al establecer una experiencia mínima de dos (2) años en la función pública.

En la demanda se formulan varios cargos a la norma, según los cuales es contraria al principio de igualdad y al principio de participación ciudadana (art. 40 numeral 7o. C.N.), al restringir a algunas áreas de la actividad profesional, lo que el constituyente autoriza a todo aquel que acredite título universitario.

Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: “ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras”, por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley (artículo 4o. C.N.). En efecto, el inciso 7o. del artículo 272 de la constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, “acreditar título universitario”, y las demás calidades que establezca la ley. La circunstancia de que esta disposición es limitante del derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado (artículo 40 de la C.N.); por lo tanto, se declarará inexecutable el segmento acusado.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional -Sala Plena-, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-534 de 1993, en la cual se declaró la INEXEQUIBILIDAD de las expresiones “los auditores” y “las auditorías” contenidas en el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 42 de 1993.

Segunda.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones: “...las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales...”, del inciso 2o. del artículo 4o., y “...en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras...” del artículo 68, ambos de

la Ley 42 de 1993.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria