

Sentencia C-364/01

CONTROL FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Armonización

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance de la regulación legal/RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance de la regulación legal

El equilibrio entre los principios de autonomía y de unidad implica 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”. Por ello, en desarrollo de estos principios, la Corte tiene bien establecido que la facultad de injerencia de la ley en los recursos de las entidades territoriales es distinta, según que se trate 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.

CONTROL FISCAL DE RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance sobre fuentes exógenas y endógenas

La Contraloría General de la República tiene facultades amplias para ejercer control sobre los recursos exógenos de las entidades territoriales, mientras que su intervención en relación con los recursos endógenos debe ser excepcional.

CONTROL FISCAL DE RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Prevalencia en ingresos de la Nación/CONTRALORIA GENERAL EN RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Control prevalente en ingresos de la Nación

El control que ejerce la Contraloría General de la República sobre los recursos provenientes de ingresos de la Nación será prevalente, ya que en tanto órgano superior del control fiscal del Estado, “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.)”.

CONTROL FISCAL DE RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Excepcional en ingresos propios/CONTRALORIA GENERAL EN RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Control excepcional de ingresos propios

Algo distinto sucede con los recursos propios de las entidades territoriales, respecto de los

cuales la intervención de la Contraloría General, en los términos del artículo 267 Superior, deberá ser excepcional; ello, en la medida en que estos recursos son asuntos propios de los entes territoriales, que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto a manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el constituyente.

CONTRALORIA GENERAL EN RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia excepcional sobre ingresos propios

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Naturaleza/CONTRALORIA GENERAL EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Promoción y culminación

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 se 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, 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.

CONTRALORIA GENERAL EN RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia prevalente en ingresos endógenos/CONTRALORIA EN RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Imparcialidad

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 pueden afectar su idoneidad.

CONTRALORIA GENERAL EN CUENTAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Control posterior/CONTRALORIA GENERAL EN CUENTAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Imposición de responsabilidad fiscal

El control posterior de la Contraloría General sobre las cuentas de la entidades territoriales, si bien es posterior y excepcional, no se limita únicamente a ser un control numérico legal sino que comprende el desarrollo de las atribuciones propias de la Contraloría para el ejercicio integral de la vigilancia fiscal. Y entre esas atribuciones se encuentra naturalmente la imposición de la responsabilidad fiscal.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Protección del patrimonio y recursos públicos

Si genéricamente la vigilancia fiscal busca proteger el patrimonio estatal y los recursos públicos, el proceso de responsabilidad fiscal es una expresión de esa finalidad global, en la medida en que está encaminado a que aquella persona que sea declarada responsable

proceda a resarcir el daño causado por la cuestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Promoción

Referencia: expediente D-3182

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 63 de la ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

Demandante: José Cipriano León C.

Temas:

Control excepcional sobre cuentas de las entidades territoriales, juicios de responsabilidad fiscal y autonomía territorial.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., abril dos (2) de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Cipriano León Castañeda presentó demanda contra el artículo 63 de la Ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.133 del 18 de agosto de 2000:

“LEY 610 DE 2000

por la cual se establece el trámite de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Artículo 63. Control fiscal excepcional. La Contraloría General de la República tiene

competencia prevalente para adelantar hasta su culminación 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.”

III. LA DEMANDA

En criterio del actor, la disposición acusada viola los artículos 267 y 272 de la Constitución. Según su parecer, esa norma vulnera el artículo 267 de la Constitución Política al exceder la competencia que esta última atribuye a la Contraloría General de la Nación. Lo anterior en razón a que a dicha institución le corresponde la vigilancia fiscal a nivel nacional, mas no a nivel departamental, distrital y municipal, como lo manifiesta el artículo demandado.

Además, señala el demandante, la disposición acusada viola el artículo 272 superior, al disponer que el control y la vigilancia fiscal sobre fondos y bienes de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de los departamentos, distritos y municipios será ejercido, no por las contralorías pertenecientes a cada ente, como lo dispone tal canon constitucional, sino, de manera preferente y excepcional, por la Contraloría General de la Nación, a la cual se le atribuye competencia para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal. Ello, en la medida en que las funciones de este ente se limitan a ejercer el control y la vigilancia a nivel nacional.

IV. INTERVENCIONES.

La ciudadana Ana Lucía Padrón Carvajal, en representación de la Contraloría General de la República, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, por los argumentos que se señalan a continuación.

En primer lugar, explica que la Carta Política establece un sistema de distribución de competencias para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal de los recursos públicos, de conformidad con el factor territorial. En ese orden de ideas, la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 267 Superior, ejerce esta función a nivel nacional, mientras que las contralorías departamentales, municipales o distritales la ejercen en lo relativo a la gestión fiscal de las entidades territoriales, en virtud del canon 272 constitucional. Sin embargo, añade la interviniente, también por disposición expresa de la Carta, existe la posibilidad de que en casos excepcionales, definidos por el legislador, la Contraloría General de la República ejerza control fiscal sobre los entes descentralizados territoriales; ello, en virtud del tercer inciso del artículo 267 Superior, cuya parte final establece que en “los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”.

En ese orden de ideas, los casos excepcionales a los que alude la Constitución fueron señalados por la Ley 42 de 1.993, cuyo artículo 26 reglamentó la función del control fiscal excepcional que radica en cabeza de la Contraloría. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-403/99, en la cual se precisó el alcance de dicha atribución. Por lo mismo, señala la ciudadana:

“No cabe duda que la competencia ordinaria de la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal recae sobre los recursos públicos de origen nacional, inclusive sobre

aquellos recursos que, pese a ser manejados por las entidades territoriales, provienen de las transferencias que la Nación hace a éstas a cualquier título. De otra parte, la Contraloría General de la República posee competencia excepcional sobre los recursos propios de las entidades territoriales, cuando su intervención sea solicitada por alguna de las entidades o personas que contempla el artículo 26 de la Ley 42/93”.

En segundo lugar, la interviniente considera que la posibilidad de que la Contraloría General de la República ejerza el control fiscal excepcional no coarta la competencia propia de las entidades territoriales, la cual se encuentra consagrada con carácter permanente en el artículo 272 de la Carta. Según su parecer, la voluntad del constituyente fue que “en los casos señalados en la ley en materia de control fiscal sobre recursos territoriales la competencia excepcional de la Contraloría General de la República goce de prevalencia y preferencia sobre las competencias de orden territorial, en el entendido que el ente superior garantice excepcionalmente los intereses de orden territorial”. Además, precisa que las hipótesis de control excepcional consagradas por la mencionada Ley 42 de 1993, facultan a las autoridades locales y a la comunidad para que sean ellas quienes soliciten la actuación de la Contraloría General, que no tendrá facultades oficiosas en la materia. Asimismo, el control fiscal ejercido en esta forma excepcional se deberá efectuar en forma posterior y selectiva.

En síntesis, expresa que “la filosofía del control excepcional consiste en relevar temporalmente de su competencia al órgano primario de fiscalización (Contraloría territorial) sobre la ejecución de su control en determinados casos”, pero con base en la solicitud expresa, a fin de otorgarla a la Contraloría General de la República “para esos casos, nada más”.

En lo tocante a las características del control excepcional que ejerce la Contraloría General, la ciudadana explica que la Sala Plena del Consejo de Estado se pronunció en sentencia del 6 de junio de 2000 (Exp. C-604, C.P.: Dr. Juan A. Polo), enumerándolas así: a) es un control excepcional; b) es posterior; c) es rogado, d) es prevalente o preferente sobre el control fiscal que corresponde, en principio, a la entidad territorial; e) es amplio o general, respecto de la cuenta respectiva, por lo cual conlleva todas las facultades que son inherentes a la función de control fiscal. Es decir, se trata de una atribución integral.

En consecuencia, concluye la interviniente, no asiste razón al demandante cuando afirma que la norma demandada permite que la Contraloría General de la República invada las competencias de las entidades territoriales; por el contrario, la disposición acusada establece que “cuando la Contraloría General de la República esté investida de competencia excepcional para ejercer control fiscal sobre las entidades territoriales, y de este ejercicio se encuentren méritos para iniciar procesos de responsabilidad fiscal, los puede adelantar ella misma, en forma prevalente, hasta su término o culminación”. Con ello se respeta lo dispuesto por la Carta, cuyo artículo 267, que consagra la competencia de la Contraloría General para revisar las cuentas de cualquier entidad territorial, incluye la competencia para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal a los que haya lugar con base en el análisis de las cuentas. Según su parecer, la “norma acusada lo asume implícitamente y por ello se limita a agregar que la competencia de la Contraloría General de la República para adelantar procesos fiscales prevalecerá, en caso de conflicto, sobre las competencias de las contralorías territoriales involucradas”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2353 recibido el 8 de noviembre de 2000, intervino en este proceso para solicitar que se declare la exequibilidad del artículo 63 de la Ley 610 de 2000.

Indica, en primer término, que de conformidad con el artículo 267 de la Constitución, la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la Nación, y en los casos excepcionales, previstos por la ley, podrá ejercer un control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial. El Legislador, en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, desarrolló tal precepto, determinando los eventos en que la Contraloría General puede ejercer tal atribución. Asimismo, el artículo 268-13 Superior establece que la Ley podrá señalarle funciones adicionales al Contralor General de la República, siempre y cuando respete el ámbito funcional de los demás servidores públicos. En desarrollo de este precepto constitucional, la norma acusada asigna la competencia prevalente a la Contraloría General para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal que se originen durante el ejercicio de su facultad excepcional de control.

“lo que hace es armonizar con los preceptos de la Carta Política, en especial con la concepción del Estado Unitario que nos rige; por ello es razonable que si las entidades territoriales reciben recursos provenientes de los ingresos nacionales, y respecto de ellos la Contraloría General tiene poder preferente para ejercer el control fiscal, también es ajustado a los preceptos constitucionales que en los eventos previstos en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, es decir en desarrollo de la facultad excepcional de que trata el artículo 267 Superior, la Contraloría General tenga poder preferente para adelantar los respectivos procesos de responsabilidad fiscal que resulten del ejercicio de dicho control, pues con esto no sólo se preserva la concepción unitaria del Estado colombiano sino que además se observa el principio de economía consagrado en el artículo 209 de la Ley Fundamental porque resultaría contrario a este principio que luego de que la Contraloría General adelante el control fiscal sobre las cuentas de las entidades territoriales remita las diligencias a las contralorías respectivas para que éstas inicien el proceso de responsabilidad fiscal”.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

1- Esta Corporación es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-4 Superior.

El asunto bajo revisión.

2- La norma acusada establece que la Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar, hasta su culminación, los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecida en el artículo 267 de la Constitución. Esa facultad excepcional de control a su vez fue desarrollada en esa misma Ley 42 de 1.993, cuyo artículo 26 dispone:

“La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional,

sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, y municipales, en los siguientes casos:

a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, y

b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley”.

Como vemos, para una adecuada comprensión de la disposición acusada, es indispensable tener en cuenta también el artículo 26 de la Ley 42 de 1.993. Así integradas las dos disposiciones, es entonces claro que el precepto demandado establece que en aquellos eventos en que la Contraloría ejerce un control excepcional sobre las cuentas de las entidades territoriales, entonces tendrá competencia prevalente para adelantar los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal.

En tal contexto, según el actor, la norma acusada viola la autonomía territorial ya que permite una intervención de la Contraloría General en los procesos de responsabilidad fiscal en las entidades territoriales, lo cual desconoce las competencias propias de las contralorías departamentales y municipales. Por el contrario, la interviniente y el Ministerio Público consideran que el precepto impugnado se ajusta a la Carta, por cuanto establece una intervención excepcional de la Contraloría General en los recursos endógenos de las entidades territoriales, lo cual es un desarrollo del artículo del artículo 267 de la Constitución, que además armoniza con los principios de autonomía y unidad, en un Estado unitario y autónomico como el colombiano (CP art. 1º).

3- Como vemos, la presente demanda plantea a esta Corporación dos problemas jurídicos relacionados: a) si la posibilidad de que la Contraloría General de la República adelante los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de su facultad excepcional de control, es lesiva de la autonomía de las entidades territoriales; y b) si tal atribución excede la órbita de competencias que le asigna el artículo 267 Superior a la Contraloría General.

Ahora bien, y como acertadamente lo destacan la Vista Fiscal y la interviniente, 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 sentencia C-403 de 1999, el control excepcional de la Contraloría General de la República y la autonomía de las entidades territoriales.

4- Como regla general, de conformidad con el artículo 272 de la Carta, la función de control fiscal a nivel departamental, distrital y municipal le corresponde a las entidades territoriales; y la definición del margen de autonomía con el cual éstas habrán de contar, es una cuestión que la Constitución defiere al Legislador. Sin embargo, tal y como lo señaló la sentencia C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Carta “estableció una serie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales”.

Al mismo tiempo, no se debe perder de vista que la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales tiene ciertos límites, ya que su existencia se desenvuelve en el marco de un Estado Unitario; por ello, su actividad se debe armonizar con la de las demás entidades, órganos y autoridades estatales. Ya tiene establecido la Corte que “los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que éste les proporciona, la afirmación de los intereses locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al propugnado por las normas constitucionales vigentes” (Sentencia C-373/97, M.P. Fabio Morón Díaz).

5- El equilibrio entre los principios de autonomía y de unidad implica 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”¹. Por ello, en desarrollo de estos principios, la Corte tiene bien establecido que la facultad de injerencia de la ley en los recursos de las entidades territoriales es distinta, según que se trate 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 exógenos².

6- La aplicación de los anteriores criterios al control fiscal explica que la Contraloría General de la República tenga facultades amplias para ejercer control sobre los recursos exógenos de las entidades territoriales, mientras que su intervención en relación con los recursos endógenos debe ser excepcional, tal y como lo dispone el artículo 267 de la Carta. Por ello, la mencionada sentencia C-403 de 1999 dijo al respecto:

“existe un control concurrente de nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la Administración, sin que se pueda predicar por esto exclusión o indebida intromisión del nivel nacional en la administración territorial. Al contrario, a juicio de la Corte, es el desarrollo adecuado del artículo 228 de la Constitución Política, que impone el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

7- En ese sentido, el control que ejerce la Contraloría General de la República sobre los recursos provenientes de ingresos de la Nación será prevalente, ya que en tanto órgano superior del control fiscal del Estado, “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 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.)” (Sentencia C-403/99, ibídem).

Algo distinto sucede con los recursos propios de las entidades territoriales, respecto de los cuales la intervención de la Contraloría General, en los términos del artículo 267 Superior, deberá ser excepcional; ello, en la medida en que estos recursos son asuntos propios de los entes territoriales, que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el Constituyente (CP art. 1º). Es el Legislador quien está llamado a efectuar la coordinación que debe existir entre las competencias ordinarias de tales entidades, y el control excepcional de la Contraloría General. Y precisamente en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, efectuó esa distribución de competencias.

8- Observa la Corte, en este caso, que el desarrollo legislativo del canon 267 Superior respeta lo dispuesto en la Constitución, por las siguientes razones: En primer lugar, esa intervención persigue finalidades legítimas, no sólo porque desarrolla una posibilidad explícitamente autorizada por la Carta (CP art. 267), sino además porque pretende evitar que se dilapiden los recursos estatales, en aquellos eventos en que pueda dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales que puedan afectar su idoneidad. En segundo lugar, la ley señala hipótesis verdaderamente excepcionales en las cuales podrá ejercer sus competencias la Contraloría General de la República sobre los recursos propios de las entidades territoriales: (i) cuando así lo solicite el gobierno de la respectiva entidad, una comisión permanente del Congreso, o la mitad mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales; y (ii) cuando así lo solicite la ciudadanía, por medio de los mecanismos legales de participación. Finalmente, se trata de hipótesis que reflejan directamente el principio constitucional de participación (CP arts 1º y 3º), ya que buscan consultar la voluntad de la ciudadanía para justificar la actuación de una entidad nacional, bien sea a través de las corporaciones y funcionarios de elección popular, o directamente, por medio de los mecanismos de participación que otorga la ley. Por ello, la intervención de la Contraloría General en estos casos no desconoce la autonomía territorial, ya que es proporcionada al fin perseguido por la ley y por la propia Constitución, como es proteger la idoneidad de la función de control fiscal, para salvaguardar de esa manera los recursos públicos.

La constitucionalidad de la norma acusada

9- Sobre la base de los anteriores lineamientos, procede ahora la Corte a efectuar el análisis de constitucionalidad la norma demandada. En ella se establece que corresponde a la Contraloría General de la República adelantar y llevar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal a los que pueda dar lugar el ejercicio de su facultad de control

excepcional sobre los recursos de las entidades territoriales. Pues bien, si el esquema constitucional y legal colombiano permite que, en hipótesis excepcionales, se ejerza tal facultad de control fiscal por parte de la Contraloría General, habrá forzosamente de entenderse que, dentro de dicha atribución, se encuentra incluida la de promover los procesos de responsabilidad fiscal que puedan surgir de las investigaciones realizadas. Así lo expresó esta Corporación, en la sentencia C-189/98 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en los siguientes términos: “la Carta señala que corresponde a la Contraloría proteger el buen manejo de los fondos públicos, atribución que incluye la posibilidad de adelantar juicios fiscales como los previstos por la norma impugnada (C.P. art. 268 ord. 5)”.

Así mismo, en la sentencia SU-620/96 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la Corte indicó que los juicios por responsabilidad fiscal tienen una naturaleza esencialmente resarcitoria, ya que se pretende lograr la reparación del daño causado por el funcionario implicado al erario público. Dijo entonces esta Corporación:

“El proceso de responsabilidad fiscal conduce a 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”. Lo que es más, en la misma ocasión se determinó que “la responsabilidad fiscal se declara a través del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, entendido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares, por la administración o manejo irregulares de los dineros o bienes públicos”.

10. Conforme a lo anterior, debe entenderse 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. Finalmente, 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, como ya se señaló (Cf supra fundamento 8), 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.

11- Con todo, podría argumentarse que la facultad conferida por la norma acusada es inconstitucional, pues desborda la autorización prevista por el artículo 267 de la Carta, ya que dicha norma únicamente establece que la Contraloría “podrá ejercer un control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial” (subrayas no originales). Según esta objeción,

la disposición constitucional literalmente establece que la intervención de la Contraloría es “posterior”, y que recae sobre “las cuentas”, por lo que debe concluirse que se trata únicamente de un control posterior numérico legal, sin que la Carta autorice que esa intervención de la Contraloría General se extienda al desarrollo de procesos de responsabilidad fiscal en las entidades territoriales.

A pesar de que el anterior reparo parece fundarse en el tenor literal del artículo 267 superior, la Corte considera que no es de recibo, por cuanto esa hermenéutica se basa en una interpretación aislada de la expresión “control posterior sobre cuentas”, que desconoce la regulación general del control fiscal en la Constitución. Así, es claro, como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones, que la Carta de 1991 buscó ampliar y racionalizar el ejercicio del control fiscal. Por ello el inciso tercero del artículo 267, que precisamente prevé la intervención excepcional de la Contraloría en las cuentas de las entidades territoriales, señala claramente que la “vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”. Por tal razón, esta Corte ha indicado que “con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales”³.

Conforme a lo anterior, es claro que debe entenderse que el control posterior de la Contraloría General sobre las cuentas de las entidades territoriales, si bien es posterior y excepcional, no se limita únicamente a ser un control numérico legal sino que comprende el desarrollo de las atribuciones propias de la Contraloría para el ejercicio integral de la vigilancia fiscal. Y entre esas atribuciones se encuentra naturalmente la imposición de la responsabilidad fiscal, pues el artículo 268 ordinal 5º confiere al Contralor la potestad de “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”. Y es que no tiene sentido que la Carta permita una intervención excepcional de la Contraloría General en las entidades territoriales, pero excluya la imposición de formas de responsabilidad fiscal, por cuanto, como esta Corte lo ha señalado en varias oportunidades, los procesos de responsabilidad fiscal son un complemento natural de la vigilancia de la gestión fiscal que ejercen la Contraloría General y las contralorías departamentales y municipales⁴. En efecto, si genéricamente la vigilancia fiscal busca proteger el patrimonio estatal y los recursos públicas, el proceso de responsabilidad fiscal es una expresión de esa finalidad global, en la medida en que está encaminado a que aquella persona que sea declarada responsable proceda a “resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”⁵. Por ende, si, como ya se señaló, la intervención excepcional de la Contraloría General en la vigilancia fiscal de las entidades territoriales se justifica en aquellos eventos en que puede dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales, entonces no existe razón para suponer que en esos eventos la contraloría departamental o municipal sea la entidad idónea para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal. Es pues un desarrollo proporcionado del principio de subsidiariedad (CP art. 288), que en esos casos excepcionales

de intervención de la Contraloría General, corresponda a ese órgano también la imposición de las responsabilidades fiscales de rigor.

12- La anterior conclusión, según la cual el control excepcional de la Contraloría General sobre las cuentas de las entidades territoriales, incluye la posibilidad de que ese organismo de control adelante los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal, no es una novedad de la presente sentencia. Así, en un caso anterior, esta Corporación había llegado a idéntica conclusión. En efecto, la sentencia T-525 de 1997, MP Hernando Herrera Vergara, analizó una eventual violación al debido proceso en un juicio de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría General de la Nación en una entidad territorial. Para esa sentencia, era claro que el proceso fiscal era una expresión natural de la competencia excepcional de la Contraloría General de ejercer un control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales (CP art. 267). Así, dice expresamente la sentencia que “la Contraloría General de la República ejerció el control fiscal posterior con respecto a los hechos descritos, a fin de determinar la responsabilidad fiscal del demandante, para lo cual adelantó la investigación correspondiente, a través de la Unidad de Investigaciones Fiscales de dicho organismo.”

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala Plena, ha llegado a las mismas conclusiones. Así, la sentencia del 6 de junio de 2000, Exp C-604. MP Juan Alberto Polo Figueroa, interpretó el alcance de la facultad excepcional de la Contraloría General de ejercer el control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales, y concluyó que eran características de ese control, entre otras, la siguiente:

“Es amplio o general, en lo que se refiere al alcance del control fiscal de la cuenta respectiva, toda vez que no existe, en lo sustancial ni en lo procesal, restricción alguna, aparte de que deba ser posterior y a solicitud de quienes están autorizados para pedir la comentada intervención.

Lo anterior significa que el control fiscal así asumido, en tanto vigilancia de la gestión fiscal que se ejercerá conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley (artículo 267 de la Carta), conlleva todas las facultades que él implica, como son las de aplicar sistemas de control como el financiero, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno (artículo 9º de la ley 42 de 1.993), así como las de levantar el fenecimiento e iniciar el juicio fiscal (artículo 17 ibídem), cuando sea del caso establecer la responsabilidad fiscal a que haya lugar y ejercer la jurisdicción coactiva correspondiente”.

14- En conclusión: el art. 63 de la ley 610 de 2000, que se acusa, se ajusta a los dictados de la Carta Política, no sólo por ser una reproducción del mandato consagrado en el art. 267 Superior, en virtud del cual “En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial,” sino también porque regula una competencia fiscalizadora que no vulnera el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales.

Sin embargo, debe precisarse que el poder prevalente consagrado en la norma bajo revisión, debe ser ejercido por la Contraloría General de la República en los precisos términos del mencionado precepto constitucional, esto es, sin perder de vista que es una función

potestativa y teniendo en cuenta que constituye una expresión de la facultad de control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales.

En otras palabras, la facultad de la Contraloría General de la República sobre las cuentas de las entidades territoriales no es una competencia común u ordinaria del ente fiscalizador. Y tampoco es una atribución que pueda ejercerse independientemente de su carácter posterior y selectivo, con todas las implicaciones que le asigna el canon 267 fundamental, de ser un control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, aspectos que son de la esencia de la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 63 de la Ley 610 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-364/01

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-
Promoción/CONTRALORIA EN CUENTAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Control posterior
(Salvamento de voto)

El artículo 267 de la Constitución no otorga a la Contraloría General la potestad de adelantar procesos de responsabilidad fiscal a quienes ejercen funciones públicas en las entidades territoriales. La “facultad excepcional de control” que establece la Norma Fundamental en su artículo 267, no se refiere a los procedimientos de determinación de la responsabilidad fiscal de los funcionarios, sino al control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales. La disposición constitucional dice: “En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control superior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”.

REVISION DE CUENTAS Y PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Distinción/JUEZ NATURAL-
Pretermisión (Salvamento de voto)

La revisión sobre las cuentas ha sido definida como el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por quienes son responsables del manejo del erario público en un determinado período. El objeto sobre el cual versa este análisis es el informe presentado por los responsables de rendir cuentas y los documentos que le sirven como soporte. Sin embargo, en esta etapa no se pretende atribuir una responsabilidad subjetiva. Por su parte, la determinación de las responsabilidades individuales en el manejo del erario, aun cuando se apoya en la aparición de pruebas de operaciones fraudulentas, irregulares o ineficientes, a partir de la rendición de cuentas, tiene una identidad propia. Tiene como objeto establecer la comisión de una conducta reprochable e imponer al sujeto responsable la obligación de reparar los daños patrimoniales sufridos por el Estado como consecuencia del mal manejo de los recursos del Estado. De ahí que el instituto de la responsabilidad fiscal se encuentra regido por principios propios y está limitado por “las garantías y formalidades propias del debido proceso”. Afirmar que de la competencia excepcional para revisar las cuentas se deriva – sin más – la de conocer los procedimientos de responsabilidad fiscal implica desnaturalizar cada una de estas figuras, y lo que es más grave aun, constituye una vulneración del derecho al debido proceso, por pretermisión del principio del juez natural. Es claro entonces que el control posterior sobre las cuentas y el procedimiento de responsabilidad fiscal son institutos jurídicos diferentes, que el constituyente identificó y trató de manera separada.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Reserva en promoción (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett

Expediente No: D-3182

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 63 de la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”

Con el acostumbrado respeto, los suscritos magistrados nos apartamos de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia. Manifestamos las razones por las cuales salvamos nuestro voto, de la siguiente manera:

La disposición demandada atribuye a la Contraloría General de la República la competencia para adelantar procesos de responsabilidad fiscal a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas en las entidades territoriales. Como fundamento constitucional de dicha competencia prevalente acude a “la facultad excepcional de control establecido en el artículo 267 de la Constitución Política”. Sin embargo, esta facultad excepcional se refiere al control posterior que puede ejercer la Contraloría General sobre las cuentas de cualquier entidad territorial. Corresponde entonces a la Corte, en primer lugar, determinar si la facultad excepcional de la Contraloría General para el control posterior de las cuentas de las entidades territoriales (C.P. artículo 267), puede tomarse válidamente como sustento constitucional de la competencia prevalente para conocer de los procesos de responsabilidad fiscal. En caso de que dicha facultad excepcional de control no pueda ser considerada como fundamento constitucional, corresponde a la Corporación establecer si, en cualquier caso, existe dentro de la Carta Política algún sustento para que la ley pueda otorgarle a la Contraloría General de la República la potestad de adelantar procesos de responsabilidad fiscal a los servidores públicos de las entidades territoriales. Este último problema se resuelve negativamente, si se establece que la misma Constitución otorgó esa potestad a algún otro órgano.

En nuestro concepto el artículo 267 de la Constitución no otorga a la Contraloría General la potestad de adelantar procesos de responsabilidad fiscal a quienes ejercen funciones públicas en las entidades territoriales. La “facultad excepcional de control” que establece la Norma Fundamental en su artículo 267, no se refiere a los procedimientos de determinación de la responsabilidad fiscal de los funcionarios, sino al control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales. La disposición constitucional dice: “En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.”

La revisión sobre las cuentas ha sido definida como el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por quienes son responsables del manejo del erario público en un determinado período. El objeto sobre el cual versa este análisis es el informe presentado por los responsables de rendir cuentas y los documentos que le sirven como soporte. Sin embargo, en esta etapa no se pretende atribuir una responsabilidad subjetiva. Por su parte, la determinación de las responsabilidades individuales en el manejo del erario, aun cuando se apoya

en la aparición de pruebas de operaciones fraudulentas, irregulares o ineficientes, a partir de la rendición de cuentas, tiene una identidad propia. Tiene como objeto establecer la comisión de una conducta reprochable e imponer al sujeto responsable la obligación de reparar los daños patrimoniales sufridos por el Estado como consecuencia del mal manejo de los recursos del Estado. De ahí que el instituto de la responsabilidad fiscal se encuentra regido por principios propios y está limitado por “las garantías y formalidades propias del debido proceso” (ver Sentencia C-043/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta medida, afirmar que de la competencia excepcional para revisar las cuentas se deriva - sin más - la de conocer los procedimientos de responsabilidad fiscal implica desnaturalizar cada una de estas figuras, y lo que es más grave aun, constituye una vulneración del derecho al debido proceso, por pretermisión del principio del juez natural.

Es claro entonces que el control posterior sobre las cuentas y el procedimiento de responsabilidad fiscal son institutos jurídicos diferentes, que el constituyente identificó y trató de manera separada. Esto resulta evidente, si -además de lo anterior - se tiene en cuenta que la Constitución, al fijar las funciones del Contralor General en el artículo 268, menciona separadamente ambas materias. Dice el artículo 268 ibídem:

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.”

Esta distinción conceptual hecha por el constituyente entre el control posterior sobre las cuentas y el procedimiento de responsabilidad fiscal individual implica que se trata de atribuciones distintas. Por lo tanto, no se puede concluir razonablemente que la atribución de una de ellas lleva necesariamente a la atribución de la otra. La Carta Política le otorgó a la Contraloría General la potestad - por lo demás excepcional - de revisar las cuentas de las entidades territoriales, pero ello no implica de por sí, que le haya conferido también la potestad para conocer - además de manera prevalente - de los procedimientos de responsabilidad fiscal que se deriven de la revisión de dichas cuentas. En esta medida, la facultad excepcional de control posterior sobre las cuentas de las entidades territoriales que tiene la Contraloría General (C.P. art. 267), no puede interpretarse como una cláusula general de competencia en cabeza de este órgano de control.

Ahora bien, aun cuando el fundamento constitucional de la potestad que la disposición demandada no sea el control sobre las cuentas, podría aceptarse en gracia de discusión, que si el constituyente no reguló la materia, el legislador podría hacerlo con base en la cláusula general de competencia contenida en el artículo 150 de la Carta. Sin embargo, ello no es así. La interpretación que la Corte hace en la Sentencia no resulta razonable si el análisis de

constitucionalidad considera además el artículo 272 de la Constitución, que se refiere a las atribuciones de las contralorías territoriales. Este artículo establece en su primer inciso, como principio general, que la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades territoriales corresponde a las contralorías de las respectivas entidades, así:

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva”.

Esto significa que sólo excepcionalmente podría la Contraloría General entrar a ejercer vigilancia sobre la gestión fiscal de dichas entidades. Ahora bien, ¿tiene el legislador la potestad para establecer dichas excepciones? No. Al principio de la cláusula general de competencia del legislador se opone el principio de autonomía de las entidades territoriales. La ponderación entre estos dos principios constitucionales se resuelve teniendo en cuenta que la parte dogmática de la Carta, es decir, los principios y derechos consagrados en ella, constituyen un parámetro obligatorio de interpretación de su parte orgánica, que establece la organización del Estado. Así, la atribución de funciones y competencias a órganos nacionales en materia de administración territorial -y la función de las contralorías es una administración pasiva- debe ser excepcional, en virtud del principio de autonomía. Es por ello, que debe entenderse que la descentralización administrativa impone una limitación constitucional a la potestad del legislador, en favor del principio de autonomía de las entidades territoriales. Esta limitación implica, en este caso, que el constituyente reservó la potestad para atribuir los procedimientos de responsabilidad fiscal al conocimiento de las contralorías territoriales. Esta atribución de potestades se realizó en forma expresa y precisa, como es la regla general en un Estado democrático de derecho. En efecto, esta reserva tiene un fundamento directo que proviene de la voluntad explícita del constituyente, quien estableció en cabeza de los contralores departamentales, distritales y municipales, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las mismas funciones que el artículo 268 atribuye al Contralor General en la esfera de lo nacional. El artículo 272, en lo pertinente, dice así:

“Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.”

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-364/01

CONTRALORIA GENERAL EN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Alcance de la competencia prevalente/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Desplazamiento de las territoriales (Aclaración de voto)

La competencia prevalente, prevista por el artículo 63 de la Ley 610 de 2000, implica que la Contraloría General de la Nación también puede iniciar el control posterior excepcional sobre las cuentas de las entidades territoriales, cuando esas contralorías han iniciado el juicio de responsabilidad. En tales eventos, debe entenderse que la Contraloría General desplaza a las contralorías territoriales en sus investigaciones fiscales.

CONTRALOR GENERAL EN CUENTAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Asunción de juicio fiscal local (Aclaración de voto)

Cuando se den los presupuestos señalados en la ley para el ejercicio de la facultad excepcional que tiene el Contralor de vigilar las cuentas de entidades territoriales, éste puede asumir en cualquier tiempo y lugar los juicios fiscales iniciados por la Contraloría del nivel local. En virtud de esta competencia, puede ordenar la suspensión de las investigaciones iniciadas y continuarlas hasta la finalización.

Con nuestro acostumbrado respeto, los magistrados EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT y ALVARO TAFUR GALVIS, aclaramos el voto en la presente sentencia. Compartimos la decisión de la Corte y su motivación. Nuestra discrepancia reside exclusivamente, en que la sentencia debió precisar que la competencia prevalente, prevista por el artículo 63 de la Ley 610 de 2000, implica que la Contraloría General de la Nación también puede iniciar el control posterior excepcional sobre las cuentas de las entidades territoriales, cuando esas contralorías han iniciado el juicio de responsabilidad. En tales eventos, debe entenderse que la Contraloría General desplaza a las contralorías territoriales en sus investigaciones fiscales.

Esa conclusión se desprende, en primer término, del tenor literal de la disposición acusada, declarada exequible sin ningún condicionamiento por la sentencia. En efecto, esa norma señala inequívocamente que la competencia de la Contraloría General es, en estos casos excepcionales, prevalente. Y competencia prevalente implica la facultad de desplazar a los otros órganos. En segundo término, una interpretación finalística lleva a la misma conclusión. Si ese control excepcional se justifica, como lo dice la sentencia, en aquellos casos en que pueda dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control, debido a presiones o injerencias locales, entonces resulta natural que la intervención de la Contraloría General pueda desplazar a las contralorías de las entidades territoriales, cuya idoneidad está en entredicho.

Creemos que la sentencia debió efectuar esa precisión con el fin de evitar equívocos sobre la aplicación de la norma declarada exequible, pues algunos operadores podrían pensar que la disposición establece una competencia a prevención, de suerte que la Contraloría General no podría ejercer este control excepcional, si las contralorías territoriales ya han asumido competencia en el caso concreto.

El concepto de poder prevalente está consagrado en la Carta Política en el art. 277-6, según el cual, el Procurador o sus delegados ejercen “preferentemente” el poder disciplinario. Si bien es cierto esta facultad no la ostenta el Contralor General de la Nación por disposición Constitucional, al ser otorgada por una ley declarada exequible, pueden aplicarse los mismos criterios de interpretación que la Corte le ha dado al concepto:

“Pues bien: el canon constitucional que se invoca como infringido, le atribuye al Procurador General de la Nación, por sí mismo o por medio de sus delegados o agentes, entre otras funciones, la de ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas inclusive los de elección popular; “ejercer preferentemente” el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Quiere esto significar que dicha entidad tiene en materia disciplinaria, competencia prevalente o preeminente sobre la asignada al nominador, o jefe inmediato del encartado, para investigarlo. Dicho poder preferente le permite a la Procuraduría General de la Nación adelantar, en cualquier tiempo y lugar, todas las investigaciones disciplinarias que considere del caso, contra cualquier servidor público y en el evento de que esté siendo investigado por la misma entidad a la cual presta sus servicios, puede ordenar que se suspenda la actuación y se le envíen las diligencias respectivas en el estado en que se encuentren, para continuar su trámite.

En la norma que es objeto de demanda, se respeta y acata el canon constitucional, pues se autoriza el desplazamiento del superior inmediato que incumple con el deber de investigar y sancionar a sus subalternos, o maneja indebidamente la información requerida para la comprobación de la falta y posterior sanción, por un funcionario del Ministerio Público, quien deberá hacerse cargo de la investigación respectiva. Que la Procuraduría General de la Nación deba expedir una resolución motivada, en la que exponga los motivos que le asisten para desplazar a la autoridad de la Fiscalía que esté adelantado el proceso disciplinario, no viola el precepto superior a que se ha hecho alusión y, por el contrario, se constituye en una especie de control del ejercicio de dicho poder preferente”⁶

Cuando se den los presupuestos señalados en la ley para el ejercicio de la facultad excepcional que tiene el Contralor de vigilar las cuentas de entidades territoriales (art. 267-3 C.P.), éste puede asumir en cualquier tiempo y lugar los juicios fiscales iniciados por la Contraloría del nivel local. En virtud de esta competencia, puede ordenar la suspensión de las investigaciones iniciadas y continuarlas hasta la finalización.

Por las anteriores razones nos vemos obligados a aclarar nuestro voto.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Sentencia C.535 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 6.

2 Al respecto, ver, entre otras, las sentencias C-219 de 1997 y C-089 de 2001,

3 Sentencia C-167 de 1995. MP Fabio Morón Díaz. Consideración Segunda.

4 Ver, entre otras, las sentencias SU-620 de 1996 y C-484 de 2000.

5 Sentencia SU-620 de 1996. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración 6.2.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-558/94. M.P. Carlos Gaviria Díaz