C-499-98

Sentencia C-499/98

CONTROL FISCAL-Definición

El control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado.” En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición. A su turno, según la Corte, la vigilancia de esta gestión “se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración.”

CONTROL FISCAL EXTERNO-Autonomía administrativa de los organismos que lo ejercen

En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas.

CONTROL FISCAL EXTERNO-Autonomía presupuestal de los organismos que lo ejercen

Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de

ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.

CONTROL FISCAL EXTERNO-Autonomía jurídica de los organismos que lo ejercen

La autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia. A este respecto, la Corte ha estimado que la autonomía jurídica de los organismos de control resulta vulnerada cuando una disposición legal (1) somete al supremo director de un órgano de control a algún tipo de dirección funcional o jerárquica en asuntos que, conforme a la Constitución Política, son de su competencia; (2) adscribe funciones propias del organismo de control a funcionarios que no dependan jerárquicamente de quien ostenta la dirección de ese órgano; y, (3) atribuye funciones que, según la Carta Política, son exclusivas del director del órgano de control, a un funcionario distinto a éste.

De acuerdo con el principio hermenéutico de conservación del derecho, también conocido como principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución, la Corte Constitucional no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexequibilidad, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la Carta se encuentra en la obligación de declarar la exequibilidad de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilia con el Estatuto Superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, alguno de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera tal que se conserve, al máximo, la voluntad del legislador.

PRINCIPIO DEL EFECTO UTIL DE LA NORMA

Si la interpretación conforme a la Constitución de una determinada norma le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una declaratoria de inexequibilidad pura y simple. Ciertamente, en un evento como el mencionado, las dos

decisiones – de exequibilidad condicionada y de inexequibilidad – serían, en la practica, equivalentes, siendo la última mucho más acorde con los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica. Resulta contrario a los principios mencionados, mantener en el ordenamiento una disposición que carece de toda eficacia jurídica, pues se contradice el principio del efecto útil de las normas generando, al mismo tiempo, una circunstancia que puede originar grave confusión e incertidumbre.

AUDITORIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Naturaleza

Dada la primacía del principio democrático esta Corporación debe avalar la exequibilidad de la utilización de la mencionada expresión en la norma demandada, bajo el entendido de que aquello que se denota como una dependencia, no es otra cosa que un órgano autónomo de fiscalización a través del cual se ejerce el control fiscal de que trata el artículo 274 de la C.P. No obstante no ocurre lo mismo con la expresión "adscrita al Despacho del Contralor General de la Nación". Ciertamente, dicha expresión, sólo tienen efectos jurídicos si es interpretada dentro del sentido técnico que la comunidad jurídica le reconoce, en cuyo caso, es inconstitucional. Si, por el contrario, se limita su entendimiento a algunos de los significados que pueden tener en el lenguaje común – (como encontrarse anexa a o hacer parte de), podría permanecer en el ordenamiento, pero, no obstante, carecería de toda eficacia jurídica. En efecto, indicar que la Auditoria se encuentra adscrita al Despacho del Contralor General de la República, sin que ello implique alguna relación de subordinación, sujeción, sometimiento o siquiera, coordinación, no genera ningún efecto jurídico directo ni indirecto. En este sentido, no resulta apropiado aplicar el principio de conservación del derecho a fin de producir una sentencia de constitucionalidad condicionada, pues no es claro cuál es la obra legislativa que se podría conservar y, en cambio, se estaría permitiendo que siguiera en el ordenamiento una disposición jurídica confusa que puede afectar el principio de seguridad jurídica – al crear eventuales distorsiones en la interpretación -, así como el principio del efecto útil de las normas jurídicas.

Referencia: Expediente D-2003

Actor: Julián Marulanda Calero

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, "Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la

República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., septiembre quince(15) de mil novecientos noventa y ocho (1998). Aprobada por acta 37

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

LEY 106 DE 1993

(Diciembre 30)

“Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 81.- Naturaleza. La Auditoría de la Contraloría General de la República es una dependencia de carácter técnico adscrita al Despacho del Contralor General. Con la autonomía administrativa señalada en la presente Ley y presupuesto descentralizado.

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 106 de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 41.158 de diciembre 30 de 1993.

2. El ciudadano Julián Marulanda Calero demandó el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, por considerarlo violatorio del artículo 274 de la Constitución Política.

3. El representante judicial de la Contraloría General de la República, a través de escrito fechado el 21 de abril de 1998, manifestó su posición en torno a los argumentos contenidos en la demanda de constitucionalidad de la referencia.

4. Mediante escrito fechado el 21 de abril de 1998, el ciudadano Hernán Alonso Mazo Giraldo coadyuvó las pretensiones del demandante.

5. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 20 de mayo de 1998, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el artículo 81 de la Ley 106 de 1993 vulnera el artículo 274 de la Constitución Política, toda vez que adscribe la Auditoría de la Contraloría General de la República al Despacho del Contralor General y le da el carácter de dependencia de este último. A su juicio, de la norma constitucional antes señalada, "no puede inferirse válidamente, la existencia de algún grado de dependencia o sujeción entre la figura del auditor de la Contraloría General de la República y el Despacho del Contralor General de la República". Considera que el artículo acusado, establece "una oficina sujeta al mismo organismo que debe vigilar". Agrega que, con lo anterior, el Despacho del Contralor queda desligado del control que corresponde ejercer a la Auditoría, lo cual implica que esta función sólo se ejercería frente a funcionarios de inferior jerarquía.

Con base en conceptos doctrinales, el actor indica que la adscripción "es una figura jurídica conceptualmente unida a la desconcentración de funciones". Añade que, en su opinión, el artículo 274 de la Ley 106 de 1993 determina una forma de desconcentración de funciones, "cuando en la realidad se trataba de una figura creada por la Constitución Política en su artículo 274, con el objetivo de garantizar eficazmente la moralidad pública dentro de la misma entidad vigilante".

Por último, señala que "tener una auditoría organizada como una simple oficina delegada de funciones que, de acuerdo con el texto legal, no le son enteramente propias, sometida a las reglas de los organismos adscritos, y en general, supeditada al parecer de su vigilado, es absurdo".

IV. INTERVENCIONES

Intervención de la Contraloría General de la República

El apoderado de la Contraloría General de la República manifiesta que la norma demandada no viola el artículo 274 de la Constitución Política, como quiera que responde a los trazos y funciones generales que la Carta impuso a la Auditoría de la Contraloría General de la

República. Al respecto señala que el artículo acusado “le señala a la Auditoría (…) el carácter de organismo técnico, con autonomía administrativa y presupuesto descentralizado. En este sentido, mal podría predicarse la inexequibilidad de esta norma cuando le atribuye a la auditoría, las características esenciales para realizar una vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, en forma autónoma e independiente”. Además, puntualiza que el Auditor no es subalterno del Contralor General, toda vez que éste no es nominador de aquél.

Pese a las reflexiones anteriores, el interviniente considera que la frase “la Auditoría de la Contraloría General de la República es una dependencia (…) adscrita al Despacho del Contralor General de la República”, contenida en el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, debe ser declarada inexequible. A su juicio, los términos “dependencia” y “adscrito” denotan un estado de subordinación, de dependencia y de inferioridad jerárquica que no se compadece con la misión que, según el Estatuto Superior, debe cumplir la Auditoría de la Contraloría General de la República. Señala que la Constitución establece que los organismos que llevan a cabo funciones de control y, en especial, funciones de control fiscal, se caracterizan por ser autónomos e independientes, motivo por el cual la Auditoría General de la Contraloría de la República, como órgano responsable de efectuar el control fiscal sobre la Contraloría General de la República, debe contar con esas características y, en esa medida, no puede pertenecer a la estructura interna de la Contraloría General. Adicionalmente, indica cómo, en el derecho administrativo colombiano, se ha entendido que las entidades adscritas son aquellas sobre las cuáles se ejerce el denominado “control de tutela”.

Intervención del ciudadano Hernán Alonso Mazo Giraldo

A juicio del coadyuvante, el artículo 81 de la Ley 106 de 1993 “viola ostensiblemente el espíritu del constituyente al adscribir al Auditor al Despacho del Contralor General de la República; adscripción que jurídica y materialmente genera dependencia entorpeciendo el cumplimiento de las funciones que deben ser independientes y autónomas del Contralor”. Así mismo, la norma acusada contraviene el concepto de auditoría, el cual implica la independencia del órgano que ejerce esta función, como quiera que, sin ésta, se hace imposible “juzgar e informar de manera justa y objetiva las actividades que esté realizando”. Agrega que, el poder de vigilancia que implica la función de auditoría debe ser “autónomo e independiente” y debe estar orientado al logro de “la eficiencia, la eficacia, economía y

confiabilidad del ente fiscalizador".

Por otra parte, el interviniente asegura que "el legislador dio al traste y puso cortapisa a la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente plasmada en el artículo 274 superior al desarrollar la institución de la Auditoría Externa incorporando en la Ley 106 de 1993, en la estructura orgánica de la Contraloría General de la República, la figura del Auditor Externo como una dependencia adscrita al Despacho del Contralor, jerárquicamente por debajo de éste y de otros cargos de la entidad controlada".

Señala que el diseño legal de la Auditoría de la Contraloría General de la República, plasmado en la Ley 106 de 1993, coarta a este órgano la autonomía que debería ostentar para cumplir sus funciones de vigilancia a cabalidad. Así, la Auditoría carece de presupuesto descentralizado y de autonomía presupuestal, como quiera que su presupuesto forma parte del presupuesto de la Contraloría y el Auditor carece de todo poder de ordenación del gasto de su dependencia. Además, desde el punto de vista del régimen de administración de personal, le es aplicable el régimen especial de carrera administrativa de la Contraloría (Ley 106 de 1993, artículos 104, 115, 117, 118 y 119), sobre el que ejercen vigilancia funcionarios de esta entidad. De igual forma, indica cómo, el artículo 105 de la Ley 106 de 1993, asigna al cargo de Auditor de la Contraloría General de la República el grado 20, de inferior jerarquía al de los cargos de Contralor y Vicecontralor sobre los cuales, según claras disposiciones de las leyes 42 y 106 de 1993, se encuentra obligado a ejercer vigilancia. Sobre lo anterior, manifiesta que "pese al imperativo constitucional que erigió a la Auditoría Externa como suprema vigilante de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, resulta inaudito que el ente vigilado sea quien detenta y maneja toda la infraestructura atinente al funcionamiento o manejo operativo laboral: de nómina, seguridad social, fondo de bienestar, aprovisionamiento y dotación de toda clase de recursos físicos".

V. Concepto del Procurador General de la Nación

En opinión del representante del Ministerio Público, "la norma demandada se ajusta a la Carta Política, toda vez que la función constitucionalmente atribuida al auditor, su origen y forma de selección, así como la autonomía administrativa y la descentralización del patrimonio que le reconoce la ley, permiten el ejercicio del control fiscal con plena autonomía e independencia, de donde los términos dependencia adscrita, deben ser interpretados bajo

un contexto constitucional que les de un sentido que haga aplicable la disposición demandada y desarrolle la función constitucional prevista en el artículo 274 de la Carta". Sobre este particular, agrega que "un examen aislado y exclusivamente legal de la norma demandada, particularmente fundado sobre nociones del derecho administrativo, podría conducir a la afirmación de que su texto es contrario a la Constitución Política, en razón a que la auditoría tiene, en el contenido literal de la ley, una relación de dependencia respecto de una autoridad a la que se encuentra vinculada a través del control de tutela (adscripción)".

Conforme a lo anterior, el concepto fiscal señala que es necesario encontrar un significado del término "dependencia" que se avenga con las disposiciones constitucionales. A este respecto, manifiesta que, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, uno de los significados naturales del término "dependencia" hace referencia a la idea de "relación de origen o conexión", la cual tiende a asimilar "el vocablo dependencia como un sinónimo de oficina, de entidad administrativa, de cuadro perteneciente a la organización burocrática del Estado, sin expresar indispensablemente una idea de subordinación jerárquica". Añade que, en todo caso, "cualquiera de los dos grupos de definiciones [las jurídicas y las naturales] no es abiertamente incompatible con los contenidos precisos de la Carta, pues ésta no determinó los fundamentos básicos de la oficina del auditor, no previó su ubicación dentro de la estructura administrativa del Estado, sino que se preocupó apenas – como es debido – por señalar las características a partir de las cuales se puede preservar la autonomía e independencia del funcionario aludido". En este orden de ideas, estima que el término "adscrito" debe ser interpretado en el sentido de designar "una oficina agregada al servicio de un cuerpo administrativo", a fin de evitar aquellos significados que hacen referencia a relaciones de subordinación, dependencia, desconcentración o descentralización de funciones.

Por otra parte el Procurador afirma que la ley, al diseñar la Auditoría de la Contraloría General de la República, no podía crear un ente de rango superior a los órganos de control establecidos en la Carta Política. En este sentido, el hecho de que la Auditoría se enmarque dentro de la estructura general de la Contraloría General de la República no constituye un motivo de inconstitucionalidad del artículo demandado. En su opinión, "si se examina el contenido general de la Ley 106 de 1993, de la cual forma parte la norma acusada, se encontrará que la antitécnica redacción del artículo 81 no mengua las condiciones de independencia y autonomía de la auditoría y, al contrario, marca pautas y establece

características que afianzan tales condiciones". Sobre este punto indica que, por ejemplo, el artículo 83 de la Ley 106 de 1993 determina que el Auditor tiene facultades de administración de recursos humanos, ordenación del gasto, contratación de compra y suministro de bienes y servicios, etc., todo lo cual, aunado a la forma de designación de este funcionario, pone en evidencia la autonomía administrativa y presupuestal de que dispone la Auditoría de la Contraloría General de la República.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El problema planteado

2. A juicio del demandante y del ciudadano coadyuvante, el artículo 81 de la Ley 106 de 1993 viola el artículo 274 de la Carta Política, en el cual se establece que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República estará a cargo de un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. Consideran que la norma acusada, al señalar que la Auditoría de la Contraloría General de la República es una dependencia adscrita al Despacho del Contralor General, cercena la autonomía e independencia con que debe contar esa auditoría frente a la entidad que debe vigilar y, en especial, frente al Despacho del Contralor General, al cual resulta subordinada.

El apoderado de la Contraloría General de la República considera que el artículo demandado es exequible toda vez que respeta el diseño general impuesto por la Constitución Política a la Auditoría de la Contraloría General de la República. Alega que, al establecer que la auditoría es un órgano de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuesto descentralizado, el artículo 81 de la Ley 106 de 1993 otorga a la auditoría instrumentos suficientes para llevar a cabo una gestión fiscal en condiciones de autonomía e independencia. Empero, estima que la expresión "la Auditoría de la Contraloría General de la República es una dependencia (…) adscrita al Despacho del Contralor General de la República" debe ser declarada inexequible, como quiera que los términos "adscrita" y

“dependencia”, conforme al significado que a los mismos les ha sido otorgado en el derecho administrativo colombiano, denotan un estado de subordinación, de dependencia y de inferioridad jerárquica que contraviene la autonomía e independencia con que debe contar un organismo que lleve a cabo funciones de control fiscal.

En opinión del Procurador General de la Nación, las características que el artículo 81 de la Ley 106 de 1993 otorga a la Auditoría General de la República (origen y forma de selección del auditor, autonomía y descentralización presupuestal) militan en favor de su exequibilidad. Igualmente, considera que los términos empleados por la norma acusada no deben ser interpretados conforme a su acepción meramente legal, derivada de nociones del derecho administrativo. Al respecto, indica que las expresiones “dependencia” y “adscripción” ostentan múltiples significados, dentro de los cuales deben ser preferidos por el intérprete aquellos que no impliquen relaciones de jerarquía, subordinación o dependencia. Por último, la vista fiscal señala que el artículo demandado debe ser interpretado en concordancia con las demás normas de la Ley 106 de 1993 que se refieren a la Auditoría de la Contraloría General de la República, las cuales ponen de presente y afianzan el carácter autónomo e independiente del anotado órgano.

Con base en lo anterior, la Corte debe determinar si el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, al establecer la naturaleza de la Auditoría de la Contraloría General de la República, vulnera lo dispuesto en el artículo 274 de la Carta.

3. Según lo dispuesto en el artículo 267 del Estatuto Superior, el control fiscal es una función pública que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. A nivel nacional esta función es ejercida por la Contraloría General de la Nación y, a nivel local y departamental, por las contralorías distritales, municipales y departamentales. A su turno, según el artículo 274 de la Carta, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La vigilancia fiscal, conforme a la norma constitucional antes citada, se realiza mediante un control financiero, de gestión y de resultados enmarcado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Esta Corporación ha señalado que el control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado.”1 En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición.2 A su turno, según la Corte, la vigilancia de esta gestión “se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración.”3

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica.4 De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal externo debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1°), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley.5 En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el “establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos.”6

4. Para cumplir a cabalidad con las misiones que la Constitución Política le ha asignado (C.P., artículos 267 y 268), la Contraloría General de la República requiere de los recursos y bienes públicos necesarios para su funcionamiento eficiente. Por estos motivos, esta entidad ha sido incluida en la ley orgánica del presupuesto como uno de los órganos que conforman el presupuesto general de la nación (Decreto 111 de 1996, artículo 3°). De este modo, la

Contraloría, en cuanto administra, ejecuta, gasta y adquiere recursos públicos como cualquier otro organismo estatal, realiza una gestión fiscal que debe ceñirse a las normas constitucionales y orgánicas presupuestales respectivas.

Ahora bien, atentaría contra los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (C.P., artículos 209 y 267) el que fuera la propia Contraloría General de la República la que llevara a cabo, de manera exclusiva, la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal. Por este motivo, la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el control de la gestión fiscal desarrollada por la entidad antes anotada fuera ejecutada por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Si ello es así, la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones.

Por estos motivos, las normas legales que desarrollen el artículo 274 de la Carta y establezcan el diseño, funciones y competencias de la Auditoría de la Contraloría General de la República deben permitir que ésta sea autónoma para desarrollar sus competencias. Es decir, la mencionada auditoría debe contar con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica frente a la Contraloría General de la República, de acuerdo a los términos que se definen a continuación.

5. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y las disposiciones del artículo 267 de la Carta Política, la autonomía genérica antes señalada se traduce en tres características específicas y concurrentes: (1) autonomía administrativa; (2) autonomía presupuestal; y, (3) autonomía jurídica.

En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas.8

Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto9 o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.10

Por último, la autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia. A este respecto, la Corte ha estimado que la autonomía jurídica de los organismos de control resulta vulnerada cuando una disposición legal (1) somete al supremo director de un órgano de control a algún tipo de dirección funcional o jerárquica en asuntos que, conforme a la Constitución Política, son de su competencia; (2) adscribe funciones propias del organismo de control a funcionarios que no dependan jerárquicamente de quien ostenta la dirección de ese órgano; y, (3) atribuye funciones que, según la Carta Política, son exclusivas del director del órgano de control, a un funcionario distinto a éste.11

Resta entonces estudiar si la norma demandada inhibe, de alguna forma, la autonomía administrativa, presupuestal y jurídica de la Auditoría de la Contraloría General de la República en el cumplimiento de las funciones de vigilancia de la gestión fiscal que el artículo 274 de la Constitución Política le ha encomendado.

6. Según el demandante, el ciudadano coadyuvante y el apoderado de la Contraloría General de la República, el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, al establecer la naturaleza de la auditoría del máximo organismo de control fiscal, emplea unos términos que son contrarios a la autonomía e independencia con que el órgano anotado debe contar para desarrollar a cabalidad su cometido constitucional. A su juicio, la norma acusada utiliza las expresiones "adscripción" y "dependencia" para referirse a la relación que se establece entre la auditoría y el Despacho del Contralor General de la República, las cuales, conforme a la tradición del derecho administrativo colombiano, indican un estado de subordinación, de dependencia y de inferioridad jerárquica.

En principio, resulta acertada la apreciación antes mencionada en el sentido de que, inicialmente, podría afirmarse que el significado jurídico, de los términos "adscripción" y "dependencia" denota subordinación y sometimiento. En efecto, se ha entendido que la adscripción es una figura a través de la cual se hace efectivo el mecanismo de la desconcentración y que consiste en otorgar por vía legal a un servidor público una función que, en principio, corresponde a otro servidor público de superior jerarquía, la cual aquél ejerce en nombre de éste.12 De igual forma, en el derecho colombiano, a partir de la reforma constitucional de 1968, las entidades descentralizadas de la rama ejecutiva del poder público se clasifican en entidades adscritas y vinculadas (decreto-ley 1050 de 1968, artículo 1°). Las primeras están integradas por las superintendencias y los establecimientos públicos, las cuales se encuentran adscritas a un ministerio o departamento administrativo que ejerce sobre aquéllas el denominado control de tutela (decreto-ley 3130 de 1968, artículo 8°).

A su turno, dentro de los distintos significados jurídicos que se ha otorgado al término "dependencia", cabe destacar aquél que hace referencia a una "oficina pública o privada en situación supeditada a otra superior."13 No obstante, desde una perspectiva jurídica, esta última expresión también puede significar "entidad u órgano del Estado", que pertenece a una esfera pública definida – como las ramas del poder público – sin que, necesariamente, deba por ello estar subordinada o sometida al poder de otra entidad.

Sin embargo, es cierto que si los términos empleados en la disposición demandada fueran estrictamente interpretados en su sentido técnico-jurídico, resultarían inexequibles, pues una entidad "adscrita" y "dependiente" del Despacho del Contralor General de la República no podría tener la autonomía administrativa, presupuestal y jurídica (ver supra, fundamentos

jurídicos 3, 4 y 5) que debe caracterizar a la Auditoria de que trata el artículo 274 de la Constitución.

Pese a lo anterior, el Procurador General de la Nación señala que las expresiones “adscripción” y “dependencia” poseen significados adicionales a los jurídicos, algunos de los cuales no denotan relaciones de subordinación o dependencia jerárquicas. Así, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, por “adscripción” se entiende la “acción y el efecto de adscribir”, término este último que significa, “inscribir, contar entre lo que corresponde a una persona o cosa, atribuir” y “agregar a una persona al servicio de un cuerpo o destino”. Por su parte, el término “dependencia” se encuentra definido por el mismo diccionario, entre otras cosas, como “relación de origen o conexión”. En este último punto, puede añadirse que, como fue expresado más arriba, la expresión dependencia puede ser interpretada, tanto en el ámbito jurídico como dentro del uso ordinario del lenguaje, como entidad, agencia u órgano del Estado. En este sentido, se entiende que “depende” del poder público que la origina y legitima, pero que no tiene necesariamente una relación jerárquica con otro órgano o entidad del Estado.

En consecuencia, es acertado afirmar que los vocablos “dependencia” y “adscrita” pueden tener significados distintos a los que se les atribuye en el más estricto lenguaje jurídico, los que pueden resultar compatibles con las características que debe tener la Auditoría de que trata la norma demandada. En efecto, en virtud de los significados antes mencionados podría entenderse que la disposición que se estudia se limita a indicar que la Auditoría de la Contraloría General de la República es una entidad anexa o adjunta al Despacho del Contralor General, sin que lo anterior implique una relación jerárquica o de subordinación.

No obstante, esta interpretación no se produce a partir del entendimiento natural y obvio del lenguaje utilizado en la norma demandada. Efectivamente, en la medida en que la disposición demandada hace referencia a la naturaleza de un órgano del Estado colombiano, la interpretación de la misma tiende a producirse, en forma natural, a partir de los postulados lingüísticos que, de manera tradicional, se utilizan para referirse a las funciones estatales y a las relaciones entre organismos del Estado y que indican que términos como “adscripción” o “dependencia” señalan la existencia de relaciones de subordinación o jerarquía. En consecuencia, no puede negarse que existe una ambigüedad que, de ser el caso, tendría que ser aclarada mediante una sentencia condicionada. Ahora bien, se pregunta la Corte si, en

casos como el presente prospera una decisión de tal naturaleza.

7. De acuerdo con el principio hermenéutico de conservación del derecho,14 también conocido como principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución,15 la Corte Constitucional no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexequibilidad, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la Carta se encuentra en la obligación de declarar la exequibilidad de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilia con el Estatuto Superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, alguno de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera tal que se conserve, al máximo, la voluntad del legislador.

Sin embargo, si la interpretación conforme a la Constitución de una determinada norma le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una declaratoria de inexequibilidad pura y simple. Ciertamente, en un evento como el mencionado, las dos decisiones – de exequibilidad condicionada y de inexequibilidad – serían, en la practica, equivalentes, siendo la última mucho más acorde con los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica. Resulta contrario a los principios mencionados, mantener en el ordenamiento una disposición que carece de toda eficacia jurídica, pues se contradice el principio del efecto útil de las normas generando, al mismo tiempo, una circunstancia que puede originar grave confusión e incertidumbre.

8. Si el término “dependencia” se entiende en el segundo de los sentidos antes mencionados – como entidad u órgano del poder público -, su utilización, en la norma demandada, tiene como efecto la creación de una institución autónoma encargada exclusivamente de ejercer la función de que trata el artículo 274 de la C.P. En estos términos, se trata de denotar y diferenciar a dicho órgano de los otros creados por la Constitución o la ley y de indicar que el control fiscal sobre la Contraloría General será ejercido por dicha entidad y no por una persona – auditor – o por funcionarios de otra institución.

En consecuencia, dada la primacía del principio democrático esta Corporación debe avalar la exequibilidad de la utilización de la mencionada expresión en la norma demandada, bajo el entendido de que aquello que se denota como una dependencia, no es otra cosa que un

órgano autónomo de fiscalización a través del cual se ejerce el control fiscal de que trata el artículo 274 de la C.P.

No obstante no ocurre lo mismo con la expresión “adscrita al Despacho del Contralor General de la Nación”, del artículo 81 de la Ley 106 de 1993. Ciertamente, dicha expresión, sólo tienen efectos jurídicos si es interpretada dentro del sentido técnico que la comunidad jurídica le reconoce, en cuyo caso, es inconstitucional. Si, por el contrario, se limita su entendimiento a algunos de los significados que pueden tener en el lenguaje común – (como encontrarse anexa a o hacer parte de) , podría permanecer en el ordenamiento, pero, no obstante, carecería de toda eficacia jurídica. En efecto, indicar que la Auditoria se encuentra adscrita al Despacho del Contralor General de la República, sin que ello implique alguna relación de subordinación, sujeción, sometimiento o siquiera, coordinación, no genera ningún efecto jurídico directo ni indirecto.

En este sentido, no resulta apropiado aplicar el principio de conservación del derecho a fin de producir una sentencia de constitucionalidad condicionada, pues no es claro cuál es la obra legislativa que se podría conservar y, en cambio, se estaría permitiendo que siguiera en el ordenamiento una disposición jurídica confusa que puede afectar el principio de seguridad jurídica – al crear eventuales distorsiones en la interpretación -, así como el principio del efecto útil de las normas jurídicas.

Por las razones anotadas, la Corte declarará inexequible la expresión “adscrita al Despacho del Contralor General de la Nación” del artículo 81 de la Ley 106 de 1993.

9. El demandante cuestiona el contenido normativo integral del artículo 81 de la ley 106 de 1993. No obstante, los cargos que formula no parecen comprometer las expresiones “de carácter técnico” y “con la autonomía administrativa señalada en la presente ley presupuesto descentralizado”, pues las mismas en nada afectan la independencia y autonomía que deben caracterizar a la Auditoria respecto de la entidad que debe vigilar. Por el contrario, la naturaleza técnica de la entidad y el carácter descentralizado de su presupuesto, se avienen a las condiciones que la Carta impone para el adecuado ejercicio de la función de control fiscal externo que es, exactamente, la que cumple la Auditoria respecto de la Contraloría General de la Nación. Por consiguiente, la Corte declarará la exequibilidad de dichas expresiones.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “adscrita al Despacho del Contralor General de la Nación” contenida en el artículo 81 de la Ley 106 de 1993.

Segundo.- Con la excepción contenida en el numeral primero de la parte resolutiva de esta providencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, bajo el entendido de que la expresión “dependencia” se refiere a un órgano de fiscalización autónomo de origen constitucional.

Notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-499/98

AUDITORIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Alcance del vocablo dependencia (Salvamento parcial de voto)

La mayoría usa un concepto "locativo" para fijar el alcance del vocablo "dependencia", tomando a la Auditoría como una oficina más dentro del edificio de la Contraloría General. Los suscritos magistrados estimamos, en cambio, que esa expresión tiene un contenido material que, en el texto de la norma encajaba con el carácter adscrito, que la Corte, con razón, ha encontrado inconstitucional. La Sentencia incurre, además, en una flagrante contradicción: declara exequible (es decir, ejecutable, en cuanto no es inconstitucional) la expresión "dependencia", que lleva implícita la nota de la subordinación, pero inmediatamente condiciona esa exequibilidad, bajo el entendido de que se refiere a un órgano de fiscalización "autónomo". En otros términos, para la Corte, el vocablo es constitucional solamente si se lo entiende contrario a su sentido natural y obvio.

Referencia: Expediente D-2003

Con el acostumbrado respeto, nos apartamos de la decisión de la Corte en cuanto declaró exequible la expresión "dependencia", con la cual el artículo 81 de la Ley 106 de 1993 calificó a la Auditoría de la Contraloría General de la República.

Prefirió la mayoría usar un concepto “locativo” para fijar el alcance del vocablo “dependencia”, tomando entonces a la Auditoría como una oficina más dentro del edificio de la Contraloría General.

Los suscritos magistrados estimamos, en cambio, que esa expresión tiene un contenido material que, en el texto de la norma encajaba con el carácter adscrito, que la Corte, con razón, ha encontrado inconstitucional.

Es decir, según nuestro criterio, el legislador, contrariando la voluntad del Constituyente, buscó hacer que la Auditoría “dependiera” del Contralor y por eso la adscribía a su Despacho.

Al tenor del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la voz “dependencia” tiene, entre otros, los significados de “subordinación a un poder mayor”; “relación de origen o conexión”, “sección o colectividad subordinada a un poder”; “oficina pública o privada, dependiente de otra superior”; “en un comercio, conjunto de dependientes”. En todos ellos, el denominador común es, sin lugar a mayores especulaciones, el carácter subordinado de la persona o entidad dependiente.

En la última acepción del Diccionario se habla de la “dependencia” como de “cada habitación o espacio dedicados a los servicios de una casa”. Creemos que era la menos indicada para interpretar el sentido dado al vocablo en la norma acusada.

La Sentencia incurre, además, en una flagrante contradicción: declara exequible (es decir, ejecutable, en cuanto no es inconstitucional) la expresión “dependencia”, que lleva implícita la nota de la subordinación, pero inmediatamente condiciona esa exequibilidad, bajo el entendido de que se refiere a un órgano de fiscalización “autónomo”. En otros términos, para la Corte, el vocablo es constitucional solamente si se lo entiende contrario a su sentido natural y obvio.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 SC-132/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). En este mismo sentido, véanse, las SC-534/93 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-167/95 (MP. Fabio Morón Díaz) y SC-374/95 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

2 SC-529/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse, también, las SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo) y SC-570/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

3 SC-529/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

4 SC-132/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-374/95 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-534/93 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-167/95 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo); SC-100/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-272/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

5 SC-272/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

6 SC-272/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

7 SC-586/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo).

8 SC-100/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-272/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

9 SC-592/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

10 SC-101/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-192/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-283/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-315/97 (MP. Hernando Herrera Vergara).

11 ST-006/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-283/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

12 Véase, Libardo Rodríguez, Derecho Administrativo, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1994, p. 44.

13 Véase, Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo III, Heliasta, Buenos Aires, 1989, p. 87.

14 SC-600A/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-100/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-280/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-065/97 (MP. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero); SC-320/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-324/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-466/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-468/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

15 SC-070/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).