



Función Pública

Sentencia 1824 de 2000 Consejo de Estado

DESTITUCION MEDIANTE PROCESO DISCIPLINARIO - Desvirtuados los cargos endilgados con respecto a manejos presupuestales / CONTRA DESTITUCION MEDIANTE PROCESO DISCIPLINARIO - Desvirtuados los cargos endilgados con respecto a manejos presupuestales / CONTRALOR MUNICIPAL - Improcedencia de destitución porque no fue ilegal la inclusión de aportes de control fiscal en el presupuesto de la Entidad / PROCESO DISCIPLINARIO - Competencia de las procuradurías provinciales para disciplinar a contralores municipales / RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Cancelación de prestaciones sociales hasta la terminación del período.

Por la razón aludida y en virtud de la cláusula general de competencia a que se ha hecho mención, no puede menos que colegirse que tales investigaciones -las adelantadas contra el Contralor-, quedan comprendidas dentro del ámbito de las facultades atribuidas a las Procuradurías Provinciales. Así las cosas, se tiene que el hecho de que el Contralor haya incluido como parte del presupuesto de la Contraloría los aportes de control fiscal provenientes del sector descentralizado de dicho municipio, si bien implica sumar a la partida que a esa entidad se le destinó en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1993, -aprobado por el Acuerdo N° 080 de 1992-, que era de \$154.620.003.00, dichos aportes, no significa una adición o modificación del presupuesto municipal, porque para que así fuera se requeriría que una norma superior previera que en ese presupuesto necesariamente debían aparecer los aportes de control fiscal originarios del sector descentralizado de ese municipio, y como se vio, no se trajo al proceso el acuerdo municipal que consagrara tal obligación. Por el contrario, a folios 78 a 84 obra el Acuerdo N° 099 de 1987 mediante cuyo Artículo 8°, el Concejo Municipal facultó al Contralor para que distribuyera los gastos de la Contraloría de conformidad con las partidas aprobadas en cada uno de los presupuestos de los entes a fiscalizar. No desconoce la Sala la conveniencia para el buen manejo de los haberes estatales que implica la existencia de una normativa que a semejanza del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establezca a nivel departamental y municipal la obligación de incluir dentro del presupuesto del departamento o municipio de que se trate, las contribuciones parafiscales, como es el caso de los aportes para el control fiscal provenientes de las entidades descentralizadas, pues ello, además del registro de su cuantía en dicho presupuesto, significaría la certidumbre de la adecuada destinación que el jefe de ese organismo daría a tales aportes. Como quiera que las Contralorías Municipales ostentan autonomía administrativa y presupuestal, de conformidad con el Artículo 155 de la ley 136 de 1994, no puede decirse que por la distribución presupuestal que hizo a través de la citada resolución y los gastos que efectuó de conformidad con lo previsto en ella, el demandante haya incurrido en una conducta censurable e ilegal, legitimante de la sanción de destitución que se le impuso mediante las resoluciones acusadas. En consecuencia se revocará la sentencia apelada, se declarará la nulidad de las citadas providencias y se ordenará el restablecimiento del derecho, excepto en lo concerniente al pago de perjuicios morales porque su causación no fue demostrada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO

Bogotá, D.C., siete (07) de diciembre de dos mil (2000).

Radicación número: 1824-00

Actor: ORLANDO RENGIFO CALLEJAS

Demandado: NACION – PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia proferida el 08 de febrero de 2000, por el Tribunal Administrativo del Meta, desestimatoria de las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el Artículo 85 del C.C.A., el señor ORLANDO RENGIFO CALLEJAS solicitó al Tribunal declarar la nulidad de los Artículos 4º, 5º y 6º de la Resolución N° 067 del 6 de diciembre de 1993, de la Procuraduría Provincial de Villavicencio, mediante los cuales no se aceptaron los descargos que presentó, se le sancionó con solicitud de destitución del empleo de Contralor Municipal de esa ciudad y se dispuso comunicar al Concejo Municipal la aludida determinación para que le diera cumplimiento, así como la de los Artículos 2º y 3º de la Resolución N° 106 expedida el 15 de agosto de 1994 por la Procuraduría Delegada para Asuntos Presupuestales, confirmatorios de las anteriores decisiones.

Pidió que se declare la nulidad de la Resolución N° 178 de 1994, por la cual el Concejo Municipal de Villavicencio, en cumplimiento de las

decisiones de la Procuraduría a las cuales se ha hecho referencia, lo destituyó de ese empleo y lo inhabilitó para ejercer funciones públicas.

Requirió igualmente que se ordene a la Procuraduría General de la Nación -División de Registro y Control- efectuar la des anotación de dicha destitución y que se condene al Municipio de Villavicencio a pagarle los sueldos, las primas y demás emolumentos que dejó de percibir desde el momento en que fue destituido y por el resto del período que dejó de laborar.

Solicitó también el pago de los perjuicios morales que sufrió a raíz de su destitución, valores éstos y aquellos cuyo reajuste impetra, teniendo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

Informa el demandante que fue elegido por el Concejo Municipal como Contralor de Villavicencio para el período comprendido entre el 1º de junio de 1992 y el 31 de diciembre de 1994; que las Juntas Directivas de las Entidades Descentralizadas de esa municipalidad al aprobar el presupuesto para la vigencia fiscal de 1993, dejaron incluidas partidas como aportes de control fiscal dirigidas a la Contraloría Municipal, en cuya virtud expidió la Resolución N° 07 de ese año, mediante la cual distribuyó los referidos recursos, proceder por el cual la Procuraduría Provincial de Villavicencio abrió una investigación disciplinaria en su contra, que culminó con los actos enjuiciados.

Arguye que éstos quebrantan las disposiciones constitucionales que enlista porque se le derivó responsabilidad administrativa dando por cierto cargos y acusaciones no probadas; que por su condición de Contralor la investigación disciplinaria en su contra debió adelantarla el Procurador Departamental y no el Procurador Provincial, toda vez que si a aquel funcionario le compete investigar al Alcalde y al Personero, también le corresponde investigar al Contralor, pues el titular de este empleo, al igual que el de aquellos, tiene período fijo; mas como la investigación que originó la dictación de las resoluciones demandadas la adelantó el Procurador Provincial, colige que se infringió el principio del debido proceso.

Afirma que también se quebrantó dicho principio porque el investigador no tuvo en cuenta el concepto emitido por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-relacionado con la validez de la determinación que adoptó mediante la Resolución N° 07 de 1993, ni la certificación sobre inexistencia de demanda contra esa resolución; porque no se decretaron las pruebas cuya práctica solicitó en sus descargos y porque para poderlo sancionar con la destitución se recurrió a declarar la inconstitucionalidad e ilegalidad de dicha resolución, función que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, al tenor de lo previsto en los Artículos 121 y 238 de la Carta Política.

Sostiene que se quebrantó el Artículo 40 de la Constitución, pues en virtud del principio de la prejudicialidad no podía destituírsele de su empleo ya que en su contra se estaba adelantado un proceso penal por los mismos hechos materia de investigación disciplinaria y que se transgredió el Artículo 8º del Acuerdo N° 099 de 1987 del Concejo Municipal de Villavicencio que autorizaba al Contralor para que dentro de los primeros 15 días del mes de enero de cada vigencia fiscal, distribuyera los aportes provenientes de las entidades fiscalizadas en el presupuesto de la Contraloría, norma que aunque fue suspendida, posteriormente fue declarada ajustada a la normatividad existente.

LA SENTENCIA

El Tribunal denegó las pretensiones de la demanda.

Arguyó que de conformidad con lo dispuesto en los literales c) del Artículo 31 y a) del Artículo 32 de la Ley 4ª de 1990, el Procurador Provincial ostentaba la facultad para conocer, en primera instancia, de la investigación disciplinaria adelantada contra los Contralores Municipales, como el demandante lo era, ya que por mandato de la norma primeramente mencionada el Procurador Departamental sólo ostenta esa atribución respecto de los Alcaldes y Personeros Municipales, pero no respecto del Contralor; que no se omitió ordenar la práctica de prueba alguna, pues el demandante no elevó solicitud en tal sentido y que la circunstancia de no haber tenido en cuenta el concepto emitido por la ESAP sobre los hechos investigados, favorable a los intereses de aquél, no constituye un hecho desvirtuante de la situación fáctica que interesaba al proceso disciplinario.

Agregó el a quo que la certificación sobre inexistencia de procesos contenciosos contra la Resolución N° 07 de 1993, no adiciona nada substancial a la controversia, pues tampoco desvirtúa las irregularidades que con su conducta hubiera podido cometer el demandante y que la Procuraduría al adoptar las decisiones disciplinarias, califica la conducta de los servidores oficiales, que comúnmente se materializa en resoluciones administrativas, " y los reprocha si estima que son contrarias a derecho, es decir, por ser inconstitucionales o ilegales" (fl. 349), decisión de naturaleza jurídica diferente a la emitida por el juez administrativo, que no afecta al acto administrativo.

Puntualizó además, que no procede aplicar al sub lite el Artículo 83 de la Constitución Política, porque la presunción de legalidad a la que se refiere " se predica de los particulares, y en este caso se controvierte es la actuación de quien se encontraba investido de autoridad pública" (fl.349); que tal presunción es un privilegio de la administración que no impide revisar la conducta de las personas que ejercen funciones públicas y que no se da la violación del Artículo 40 del C. de P. P., porque éste hace referencia a actuaciones penales "y dentro de esa órbita a las cuestiones extra penales que en ella surjan, sin que por eso pueda limitar la atribución disciplinaria del Ministerio Público, que obra de manera independiente a la competencia y funcionalidad del investigador penal". (fl. 350)

Advirtió sobre la improcedencia de analizar la impugnación relacionada con el Artículo 8º del Acuerdo N° 099 de 1987, del cual, según el actor, deviene la legalidad de la atribución que lo habilitaba para dictar la Resolución N° 07 de 1993, porque, cuando ésta se expidió, dicho acuerdo se hallaba suspendido provisionalmente por determinación de la jurisdicción contencioso administrativa; por consiguiente, el mismo no podía producir ningún efecto y que el levantamiento de esa medida no convalidó su actuar irregular, pues ésta se había dado con desconocimiento de la decisión judicial mencionada.

Desechó el argumento relacionado con la aplicación del principio de favorabilidad en lo que atañe a la procedencia de tener en cuenta el

Acuerdo N° 099 de 1987, pues no se trata de la escogencia entre dos normas aplicables que se contradicen, toda vez que lo solicitado por el actor es que se tenga como eficaz un acto administrativo suspendido por la jurisdicción contencioso administrativa.

Finalmente indica que es gratuita la afirmación de no ser ciertos los hechos en que se funda el acto acusado, por cuanto no está sustentada en las pruebas pertinentes y que la Resolución N° 178 del 21 de septiembre de 1994 del Concejo Municipal, por medio de la cual se destituyó al demandante, no amerita ser estudiada porque es el cumplimiento de las decisiones disciplinarias que como nominador dicha Corporación estaba obligada a obedecer.

EL RECURSO

El actor pide la revocación del fallo y el despacho favorable de las pretensiones de la demanda.

Insiste en que el Procurador Departamental era el funcionario que debió adelantar la investigación disciplinaria en su contra, por cuanto las disposiciones de la Ley 4ª de 1990 a las cuales se alude en el fallo, contienen una discriminación ya que desconocen una jerarquía funcional desprendida del propio texto legal, que atribuyó el conocimiento de los procesos disciplinarios contra los empleados de mayor rango a esa Procuraduría, y a las Provinciales, el conocimiento de los que se adelantan contra aquellos de menor jerarquía y que dichas normas contienen un vacío en su redacción, pues en la primera no se alude directamente a los Contralores Municipales y, por consiguiente, por analogía y al tenor de la ley 153 de 1887, debe concluirse que ese funcionario tiene el mismo nivel y rango que el Personero y el Alcalde Municipal y que por tanto, al igual que lo que acontece con éstos, las investigaciones disciplinarias que se promuevan contra aquél deben tramitarse por la Procuraduría Departamental.

Asegura que la Procuraduría deliberadamente incurrió en la omisión de decretar pruebas; que si bien el concepto de la ESAP no ataba al Procurador Provincial en el momento de decidir, contiene razonamientos contundentes y por ello el fallador debió remitirse a él, así como a la certificación de la Secretaría del Tribunal sobre la inexistencia de proceso alguno contra la Resolución N° 07 de 1993.

Indica que en virtud del principio de integración, el funcionario investigador no puede discriminar la prueba teniendo en cuenta si favorece o perjudica al encartado, sino que debe valorar tanto las favorables como las desfavorables, lo que no hizo el Procurador Provincial.

CONSIDERACIONES

En primer lugar la Sala estima que asiste razón al a quo cuando al desestimar el cargo relacionado con la incompetencia del Procurador Provincial para conocer en primera instancia, del proceso disciplinario adelantado en contra del demandante, afirma que de conformidad con lo establecido en los Artículos 31 literal c) y 32 literal a) de la Ley 4ª de 1990, corresponde a este funcionario y no al Procurador Departamental asumir el conocimiento en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelantan contra los Contralores Municipales.

Y esto, porque si bien la norma inicialmente mencionada atribuye a las Procuradurías Departamentales el conocimiento en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelantan, entre otros funcionarios, contra los Alcaldes y Personeros Municipales, en la misma no se menciona al Contralor para tales efectos; lo que quiere decir que por mandato del legislador las investigaciones disciplinarias en contra de este funcionario deben adelantarlas, en primera instancia, las Procuradurías Provinciales, por cuanto a éstas, mediante lo dispuesto en el literal a) del Artículo 32 de la citada ley, se les confirió, en forma general, la facultad de conocer en dicha instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos del orden municipal.

Y no es dable admitir que porque el cargo de Contralor Municipal pueda ostentar una categoría jerárquica semejante a la del Personero o a la del Alcalde, por el hecho de que el conocimiento de los procesos contra estos funcionarios, se haya atribuido a las Procuradurías Departamentales, estas dependencias estén habilitadas para adelantar en primera instancia los procesos disciplinarios en contra de aquél, porque ello equivaldría a desconocer que existen disposiciones legales de las cuales, en forma inequívoca, emerge con claridad meridiana y sin dubitación alguna, que las investigaciones de esa naturaleza que se adelanten contra el Contralor Municipal, quedaron excluidas del conocimiento de esas Procuradurías.

Por la razón aludida y en virtud de la cláusula general de competencia a que se ha hecho mención, no puede menos que colegirse que tales investigaciones -las adelantadas contra el Contralor-, quedan comprendidas dentro del ámbito de las facultades atribuidas a las Procuradurías Provinciales.

Del texto de la Resolución N° 106 de 1994 de la Procuraduría Delegada para Asuntos Presupuestales, se infiere que contra el demandante se adelantaron tres procesos disciplinarios, dentro de los cuales se le formularon los siguientes cargos:

I. Proceso N° 122-0691

"1- Haber modificado el presupuesto de la Contraloría Municipal, para la Vigencia Fiscal de 1993, en contravía del presupuesto aprobado por el Concejo Municipal en el Acuerdo 080 de 1992, el cual adicionó sin contar con la aprobación de dicha Corporación, medida que tomó en Resolución 007 de enero 13 de 1993, por medio de la cual se adoptan aportes del control fiscal del sector descentralizado.

2- No darle cumplimiento a los acuerdos mensuales de gastos 001 y 002 de enero 19 y febrero 1° de 1993, en los rubros establecidos en el Acuerdo 080 de 1992, Capítulo III, artículo 011 -personal supernumerario asistente- pues contrató personal existiendo tan sólo una apropiación y disponibilidad presupuestal para ese rubro de \$1.00 el que no se comprometió en los acuerdos respectivos". (fl. 41)

2. Proceso N° 122-00724

"Se desplazó fuera de su sede sin observancia de las normas legales pertinentes: desplazamiento que según respuesta de usted, le dio al señor Personero del citado municipio, sí llevó a cabo en el transcurso del año sin haber contado con la autorización previa de la mesa directiva del Concejo Municipal, conforme lo señala el Acuerdo 078 de diciembre 7 de 1992 artículo 6° y párrafo respectivo". (fl. 46)

3 Proceso N° 122-00561

"1- Haber permitido el pago de la nomina de personal supernumerario, correspondiente al mes de agosto de 1992, sin que hubiese sometido dicho desembolso a la respectiva revisión y control por parte de la Auditoría General de la entidad, nómina que se canceló sin los respectivos anexos como son: resoluciones de nombramiento, actas de posesión y constancia de la prestación del servicio; revisión que comprendía la verificación de la correspondiente aprobación presupuestal y acuerdo de gastos.

2- Haber efectuado 7 traslados presupuestales en el mes de agosto de 1992, contraviniendo con ello el estatuto fiscal -acuerdo 035/90; traslado que se efectuó a espaldas del Concejo Municipal, no obstante encontrarse éste sesionando.

3- Haber retenido una cuenta de la nacional de pavimentos, ejerciendo sobre ella supuestamente el control previo, que por mandato de la Constitución Nacional, desapareció.

4- Haber proveído empleos en la Contraloría Municipal (personal supernumerario), sin que se agote el correspondiente concurso público". (fl. 47)

Así mismo consta en dicha providencia que al actor se le exoneró de responsabilidad administrativa respecto de los cargos que se le endilgaron en los dos procesos últimamente mencionados y que la destitución se le impuso en virtud de haberlo encontrado responsable por la comisión de las faltas investigadas dentro del proceso N° 122- 0691.

Del aparte de la Resolución N° 106 de 1994 que se puede leer a folios 52 a 54, se infiere que al señor RENGIFO CALLEJAS se le impuso la sanción aludida porque sin ostentar facultad para ello, -pues dentro de las atribuciones que el Artículo 268 de la Constitución Política confirió a las Contralorías no figura la de captar aportes de cualquier entidad pública para el ejercicio de la función fiscal ni para modificar el presupuesto-, mediante la Resolución N° 07 de 1993 al adoptar el presupuesto de la Contraloría Municipal para esa vigencia fiscal, modificó el presupuesto del municipio de Villavicencio, ya que incluyó las rentas parafiscales provenientes de las entidades descentralizadas que no lo habían sido, en el presupuesto general de esa municipalidad.

En otras palabras, la Procuraduría estimó que al adoptar el presupuesto de esa entidad, captó aportes para el control fiscal del sector descentralizado y modificó, mediante adición, el presupuesto del municipio para la vigencia fiscal de 1993 aprobado por el Acuerdo 080 de 1992, en el cual, como se dijo, no se habían incluido tales rentas parafiscales.

En relación con la inclusión en el presupuesto general de la Nación de las contribuciones parafiscales, la Corte Constitucional en sentencia C-546 del 1° de diciembre de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero, puntualizó que las mismas pueden figurar o no en el presupuesto, sin que al no incluirlas se viole el Artículo 345 de la Carta Política o se desnaturalice la contribución parafiscal.

Así se expresó:

"...

Es un error asumir mecánicamente que como el inciso primero del artículo 338 da a entender que los recursos parafiscales son una especie del género "contribuciones", entonces esta última palabra tiene el mismo significado en el resto de la Constitución, y en particular en el artículo 345. Por el contrario, para la Corte es claro que la palabra "contribución" en esta disposición se refiere exclusivamente a las contribuciones fiscales y no incluye, por ende, los ingresos parafiscales, por las siguientes razones históricas, sistemáticas y finalistas.

De un lado, este inciso es una reproducción del artículo 206 de la Constitución derogada, durante cuya vigencia la palabra contribución fue entendida como equivalente de contribución fiscal. Por consiguiente, debe entenderse que el Constituyente de 1991 quiso mantener ese significado normativo, pues no varió la redacción del texto. De otro lado, el concepto de parafiscalidad fue introducido, en gran parte, para tener la posibilidad de manejar recursos por fuera del presupuesto. No es entonces lógico, desde el punto de vista sistemático, que la Constitución autorice la creación de contribuciones parafiscales, que pueden ser manejadas por fuera de la ley anual de presupuesto, para luego ordenar que éstas sean incluidas en ella.

Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que muchas contribuciones parafiscales no son manejadas por instituciones estatales sino por entidades no estatales. No tendría ningún sentido que la Carta ordenara la inclusión de tales contribuciones-que van a ser administradas por entidades no estatales- en el presupuesto estatal.

Lo anterior permite concluir que la palabra contribución del artículo 345 de la Constitución se refiere a las contribuciones fiscales. La Corte reitera entonces su jurisprudencia en el sentido de que no es necesario incluir en el presupuesto las contribuciones parafiscales para que ellas puedan ser recaudadas. Esta Corporación ya había señalado que "en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto, aunque en ocasiones se registre en él".

...

El anterior examen ha mostrado no sólo que la Constitución autoriza al Legislador a crear contribuciones parafiscales sino que, además, la Carta no ordena ni prohíbe que estas contribuciones estén incluidas en el presupuesto. Por consiguiente, el Legislador tiene una libertad de configuración en esta materia, y puede, si lo juzga conveniente ordenar la inclusión de tales ingresos en el presupuesto. La Corporación reitera entonces que la inclusión de la cuota parafiscal en el presupuesto es un elemento de conveniencia, mas no es un elemento jurídico que configure la naturaleza de la parafiscalidad. "Esta exigencia formal sólo tiene implicaciones para efectos de la administración del recurso, mas no para su identificación. Se trata de un mecanismo instrumental pero no ontológico". (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, corresponde al legislador al nivel nacional establecer la obligación de incluir dentro del presupuesto general de la Nación los ingresos parafiscales.

De ahí que el Estatuto Orgánico del Presupuesto contenido en el Decreto 111 del 15 de enero de 1996, en el inciso 2° del Artículo 29 disponga:

"Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporan al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración".

El Artículo 353 de la Constitución Política prevé que los principios y disposiciones sobre "El Presupuesto" de que trata el Capítulo III del Título XII, se aplicarán en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

Significa lo anterior que así como en el nivel nacional se requiere de una ley que disponga la obligación de incluir en el presupuesto nacional las contribuciones parafiscales, a nivel municipal a ese fin, se requiere de un acuerdo que consagre la misma obligación respecto de los aportes del control fiscal provenientes de las entidades descentralizadas de ese orden.

No figura en el plenario un acuerdo del Concejo Municipal de Villavicencio que así lo establezca, lo que quiere decir que por no estar ordenado por esa Corporación, -no aparece acreditado lo contrario-, no existe la obligación de incluir dentro del presupuesto del municipio los aportes de control fiscal originarios del sector descentralizado de esa municipalidad.

Así las cosas, se tiene que el hecho de que el Contralor haya incluido como parte del presupuesto de la Contraloría los aportes de control fiscal provenientes del sector descentralizado de dicho municipio, si bien implica sumar a la partida que a esa entidad se le destinó en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1993,-aprobado por el Acuerdo N° 080 de 1992-, que era de \$154.620.003.00, dichos aportes, no significa una adición o modificación del presupuesto municipal, porque para que así fuera se requeriría que una norma superior previera que en ese presupuesto necesariamente debían aparecer los aportes de control fiscal originarios del sector descentralizado de ese municipio, y como se vio, no se trajo al proceso el acuerdo municipal que consagrara tal obligación.

Por el contrario, a folios 78 a 84 obra el Acuerdo N° 099 de 1987 mediante cuyo Artículo 8°, el Concejo Municipal facultó al Contralor para que distribuyera los gastos de la Contraloría de conformidad con las partidas aprobadas en cada uno de los presupuestos de los entes a fiscalizar.

El tenor literal de ese artículo es el siguiente:

"El Contralor Municipal, mediante resolución distribuirá los gastos de la Contraloría, en los primeros quince días del mes de enero de la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con las partidas aprobadas en cada uno de los presupuestos de los entes a fiscalizar". (fl. 83).

En presencia de la disposición transcrita, cuya legalidad fue avalada por el Tribunal Administrativo del Meta en sentencia del 26 de abril de 1993 (fl.42 a 51), y en ausencia de normativa originaria del Concejo Municipal de Villavicencio en la que se refleje el deber de incluir en el presupuesto de ese municipio, en lo que a asignaciones a la Contraloría concierne, los aportes de control fiscal provenientes de las entidades descentralizadas, no puede tildarse de antijurídica e ilegal la actitud del Contralor de, a través de un acto administrativo, acoger como parte del presupuesto de la entidad dichos aportes para globalizarlos como un todo con los aportes de control fiscal provenientes del sector central, que sí aparecen en el presupuesto del municipio, y luego de ello realizar la distribución de ese presupuesto global.

No desconoce la Sala la conveniencia para el buen manejo de los haberes estatales que implica la existencia de una normativa que a semejanza del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establezca a nivel departamental y municipal la obligación de incluir dentro del presupuesto del departamento o municipio de que se trate, las contribuciones parafiscales, como es el caso de los aportes para el control fiscal provenientes de las entidades descentralizadas, pues ello, además del registro de su cuantía en dicho presupuesto, significaría la certidumbre de la adecuada destinación que el jefe de ese organismo daría a tales aportes.

Vale decir, esa circunstancia, aunque no representaría la existencia de un control atentatorio de la autonomía presupuestal que el ordenamiento jurídico otorga a las Contralorías, sí repercutiría en forma positiva en la distribución, acorde con las finalidades de la entidad, de los recursos que se destinan a ella con el único propósito de realizar la gestión fiscalizadora que la Carta Política les asigna, respecto de las entidades sometidas a su control fiscal.

En este orden de ideas, sin una norma municipal que le sirva de sustento, mal puede la Sala llegar a la conclusión de que por no estar incluidos en el presupuesto del municipio, el demandante al tener en cuenta como parte del presupuesto de la Contraloría los aportes de control fiscal de las entidades descentralizadas, actuó contra derecho, por cuanto ello no implicaba ni la adición ni la reforma del presupuesto del municipio, ya que no siendo obligatoria su inclusión en éste, podía efectuar su distribución sin contrariar preceptiva alguna reguladora del presupuesto de dicho municipio.

A diferente conclusión podría llegarse si se contara con preceptiva originaria del Concejo Municipal de Villavicencio consagradoria del deber de registrar en el presupuesto municipal dichos aportes. Pero como no se cuenta con ella, sería ilegal derivar de tal omisión de esa Corporación consecuencias desfavorables para el actor, así se tenga la convicción de que lo más conveniente y adecuado sería que en el presupuesto del municipio se hubiera reflejado la totalidad de las sumas constitutivas de la partida presupuestal de que gozaría la Contraloría para la vigencia fiscal de 1993.

Lo anterior, se insiste, pone de manifiesto la necesidad de que las Corporaciones administrativas existentes en los departamentos y municipios -Asambleas y Concejos-, expidan el correspondiente estatuto en orden a fijar las reglas que determinen la perentoriedad de incluir dentro de sus presupuestos generales los aportes de control fiscal provenientes de las entidades descentralizadas del orden respectivo, con destino a la Contraloría.

De la lectura de la Resolución N° 07 de 1993 se colige que al distribuir el presupuesto, el Contralor tuvo en cuenta las partidas que en los presupuestos de la Caja de Vivienda Popular, Instituto de Valorización Municipal, Empresas Públicas y de la Corporación Forestal de Villavicencio, se asignaron al control fiscal, mediante los actos que en ella se mencionan, los cuales figuran en el expediente a folios 400, 411, 412, 424, 428, 445, 452 a 455, del Cdo N° 2, excepto el de la Caja mencionada; lo que quiere decir que efectivamente esas entidades descentralizadas incluyeron en sus propios presupuestos el aludido rubro.

Acorde con lo expuesto se concluye que el cargo basado en el hecho de no darle cumplimiento a los acuerdos mensuales de gastos 01 y 02 del 19 de enero y 1° de febrero de 1993, en los rubros establecidos en el Acuerdo N° 080 de 1992, -personal supernumerario asistente-, en el cual figuraba con una apropiación y disponibilidad presupuestal de \$1.00, tampoco genera responsabilidad administrativa para el actor, ya que en el presupuesto contemplado en la Resolución 07 de 1993, aparece un rubro denominado "Personal supernumerario asistente" por valor de \$34.000.000.00.

Como quiera que las Contralorías Municipales ostentan autonomía administrativa y presupuestal, de conformidad con el Artículo 155 de la ley 136 de 1994, no puede decirse que por la distribución presupuestal que hizo a través de la citada resolución y los gastos que efectuó de conformidad con lo previsto en ella, el demandante haya incurrido en una conducta censurable e ilegal, legitimante de la sanción de destitución que se le impuso mediante las resoluciones acusadas.

En consecuencia se revocará la sentencia apelada, se declarará la nulidad de las citadas providencias y se ordenará el restablecimiento del derecho, excepto en lo concerniente al pago de perjuicios morales porque su causación no fue demostrada.

De acuerdo con lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

REVOCASE la sentencia proferida el 08 de febrero de 2000 por el Tribunal Administrativo del Meta, en el proceso promovido por el señor ORLANDO RENGIFO CALLEJAS, contra la NACION -Procuraduría General de la Nación- Municipio de Villavicencio, desestimatoria de las súplicas de la demanda.

En su lugar, se dispone:

1.- DECLARASE la nulidad de los Artículos 4°, 5° y 6° de la Resolución N° 067 del 06 de diciembre de 1993, expedida por la Procuraduría Provincial de Villavicencio y 2° y 3° de la Resolución N° 106 del 15 de agosto de 1994, originaria de la Procuraduría Delegada para Asuntos Presupuestales, de la Procuraduría General de la Nación y de la Resolución N° 178 de 1994 del Concejo Municipal de Villavicencio, mediante las cuales se sancionó al señor RENGIFO CALLEJAS con la destitución del cargo de Contralor de Villavicencio.

2.- ORDENASE al municipio de Villavicencio cancelar al actor los sueldos y prestaciones sociales que dejó de percibir como Contralor Municipal de Villavicencio, desde el día que se le notificó la Resolución N° 178 de 1994, expedida por el Concejo Municipal hasta el 31 de diciembre de 1994, día en que terminaba el período para el cual fue nombrado para desempeñar dicho cargo.

Los anteriores valores serán reajustados y actualizados en los términos del Artículo 178 del C.C.A de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$R = RH \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Índice inicial

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es la correspondiente mesada salarial, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes para cada mesada salarial comenzando por la que devengaba el actor en el momento del retiro y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

3.- ORDENASE a la Procuraduría General de la Nación, cancelar la anotación de destitución del demandante como Contralor Municipal de Villavicencio.

4.- NIEGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

LA ANTERIOR DECISIÓN FUE ESTUDIADA, APROBADA Y ORDENADA SU PUBLICACIÓN POR LA SALA EN SESIÓN CELEBRADA EN LA FECHA.

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

ALBERTO ARANGO MANTILLA
NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

MYRIAM CECILIA VIRACACHA SANDOVAL

Secretaria Ad-Hoc

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:03:35