



Sentencia 077 de 2007 Corte Constitucional

SENTENCIA C-077/07

Referencia: expediente D-6266

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES EN CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Inhabilidad como falta disciplinaria

Tanto el Código Disciplinario Único anterior (Ley 200 de 1995, artículo 38), como el vigente (Ley 734 de 2002, artículo 196) han consagrado que el incumplimiento de deberes y prohibiciones así como la incursión en inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, etc. constituyen falta disciplinaria. De la misma manera, el Estatuto Disciplinario vigente, en su artículo 36 ordena entre otras cosas, incorporar a él las inhabilidades señaladas en la Constitución y en la Ley; el artículo 37 define las inhabilidades sobrevivientes o el 38 relaciona las inhabilidades para desempeñar cargos públicos. Por eso tampoco resulta extraño y menos inconstitucional el hecho de que en el C. D. U. vigente se haya consagrado como inhabilidad el hecho de haber sido declarado responsable fiscalmente para ejercer cargos públicos, como lo pretende el demandante.

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Regulación de inhabilidades/INHABILIDADES PARA DESEMPEÑAR CARGOS PUBLICOS-Declaratoria de responsabilidad fiscal/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

No existen entonces razones para sostener ahora que los cargos formulados contra la norma acusada viola la exigencia de la unidad de materia por el hecho de haber consagrado una inhabilidad relacionada con la responsabilidad fiscal, pues, ella tiene la finalidad de señalar que su desconocimiento también constituye falta disciplinaria. Tampoco viola dicho principio la contemplación de la cesación de la misma inhabilidad por pago o por exclusión del boletín de responsables fiscales por parte de la Contraloría General de la República, pues la norma está desarrollando el tema de la "otra inhabilidad", la proveniente de la declaratoria de responsabilidad fiscal, y no fue el Código Disciplinario Único el que estableció la competencia de las Contralorías para incluir a los responsables ante ellas en el boletín. Solamente está haciendo referencia a dicha responsabilidad fiscal, que si es materia de órganos de control distintos a los disciplinarios para servidores públicos, en cuanto la inhabilidad que de ella se deriva va a representar un obstáculo más para ingresar a ejercer un cargo público. Los términos de duración de la inhabilidad se incluyen para efectos exclusivamente disciplinarios, no para las competencias propias de las autoridades del control fiscal, quienes a su vez cuentan con su propio instrumento jurídico para regular dicha materia, como es, entre otras, la Ley 610 de 2000. En consecuencia las facultades establecidas en la Carta Política en sus artículos 267 o 268 y subsiguientes para la Contraloría General o para las contralorías departamentales siguen incólumes con la expedición de la Ley 734 de 2002, sin que esté posibilitando la invasión de competencias por parte de las autoridades titulares de la acción disciplinaria, ni atentando contra la separabilidad de los órganos de control del Estado que dispone el artículo 113 superior.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PROCESO DISCIPLINARIO Y PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Diferencias y semejanzas

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Características

INHABILIDADES-Finalidad

Referencia: expediente D-6266

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 par. 1 o de la Ley 734 de 2002

Demandantes: ARBELÁEZ RESTREPO DAVID Y CUERVO MILTON LAUREANO

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil siete (2007).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.44.708 de 13 de Febrero de 2002, y se subraya lo acusado:

"ARTÍCULO 38. OTRAS *Inhabilidades*. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria

Del fallo, las siguientes:

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.
2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.
3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.
4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

PARÁGRAFO 10. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO 20. Para los fines previstos en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política a que se refiere el numeral 1 de este artículo, se entenderá por delitos que afecten el patrimonio del Estado aquellos que produzcan de manera directa lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una conducta dolosa, cometida por un servidor público.

Para estos efectos la sentencia condenatoria deberá especificar si la conducta objeto de la misma constituye un delito que afecte el patrimonio del Estado."

III. DEMANDA

Los actores fundamentan la demanda en las siguientes consideraciones:

A. La parte acusada de la norma viola los artículos 158 y 169 de la Constitución Política porque en el Código Disciplinario Único el legislador confundió dos materias, la de la responsabilidad disciplinaria y la de la responsabilidad fiscal. Igualmente permite la norma que, por el sólo transcurso del tiempo, cese la inhabilidad del declarado fiscalmente responsable e incluido en el boletín correspondiente, sin haber pagado la obligación establecida en la condena. Considera que el régimen disciplinario se ocupa de la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos para lograr el cumplimiento de los fines y funciones estatales y el Código Disciplinario Único regula dicho régimen sin que

en ninguno de sus títulos se ocupe de la responsabilidad fiscal; así mismo, el derecho administrativo disciplinario tiene semejanzas con el derecho penal, aunque es autónomo e independiente de él.

B. En la exposición de motivos del C. D. U. también se plasmó la naturaleza del derecho disciplinario, sus objetivos y límites, los fines de las sanciones que tienen tal carácter, etc., sin que hubiese pretendido "compaginar las normas disciplinarias con la responsabilidad fiscal".

C. Las características del proceso por responsabilidad fiscal ya fueron establecidas por esta Corporación en la Sentencia Unificada 620 de 1996. Quiere decir que aquel es de naturaleza administrativa, que regula la responsabilidad de los servidores públicos, o de los particulares que desempeñan tal función, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos; que su aplicación corresponde a autoridades administrativas de la Contraloría General de la República o de las Contralorías departamentales y municipales. La responsabilidad en dichos procesos es además patrimonial, pues el declarado responsable debe resarcir el daño causado mediante el pago de una indemnización pecuniaria; incluso es una obligación que se transmite a los herederos, o sea, que la responsabilidad fiscal es atemporal, como quedó establecido en la sentencia C-131 de 2003, y le son aplicables los principios del derecho civil.

D. Consecuencia de lo anterior sería que la responsabilidad fiscal no tiene carácter sancionatorio, ni penal, ni administrativo, sino meramente resarcitorio, siendo por tanto distinta a la disciplinaria o a la penal, aunque puede existir acumulación con éstas. Por tanto se desvirtúa el principio de unidad de materia cuando el C. D. U. introduce una norma como la demandada, propia del régimen fiscal anotado, así como se invade la competencia de la Contraloría General de la República.

E. La norma acusada desconoce, entonces, el artículo 158 superior, pues establece la cesación de una inhabilidad proveniente de responsabilidad fiscal por el sólo paso del tiempo, sin existir conexidad causal, temática o sistemática entre la sanción proveniente de aquella y el eje temático de la norma acusada.

F. Consideran los actores que el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 estableció la inclusión en el "boletín de responsabilidades fiscales", publicado por la Contraloría General de la República, de las personas contra quienes se haya dictado fallo por responsabilidad fiscal y no hayan cumplido con la obligación ordenada en él; y que por tanto resulta violatorio del principio de unidad de materia el hecho de que por medio de una ley disciplinaria como la 734 citada y la norma acusada, se pueda hacer cesar una inhabilidad creada a partir de la responsabilidad fiscal y que además significaría una intromisión en un proceso autónomo con efectos en el boletín señalado, de naturaleza propia, diferente y especial.

G. Según los demandantes la norma parcialmente acusada viola también los artículos 113, 267 y 268-5 de la Constitución, ya que el legislador no puede atribuir a la Procuraduría General de la Nación facultades que invadan la función fiscal atribuida a otro órgano autónomo, como la Contraloría, y las instituciones de control deben ejercer sus funciones de manera separada.

IV. INTERVENCIONES

A. Departamento Administrativo de la Función Pública.

La doctora PIEDAD LUCIA VILLARRAGA RENGIFO, a nombre del Departamento Administrativo de la Función Pública solicita a esta Corte la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada pues ella se refiere a la misma materia que regula la Ley 734 de 2002 y con ella no se sobrepasa la potestad disciplinaria del Estado; tampoco invade las competencias del órgano de control fiscal, pues con ella sólo se está sancionando la conducta dolosa o culposa del funcionario en salvaguarda del buen funcionamiento de la función pública. Además porque la inhabilidad que se establece es una sanción propia del derecho administrativo disciplinario y la norma únicamente establece unos criterios para graduar el tiempo de duración de la inhabilidad.

B. Ministerio del Interior y de Justicia.

El apoderado de este Ministerio, Dr. FERNANDO GOMEZ MEJIA, considera constitucional la norma acusada:

1) La unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la C.N. no puede entenderse en un sentido estrecho y original hasta desconocer las relaciones sustanciales entre las diferentes normas. Dicha unidad se rompe cuando hay absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la Ley. La norma constitucional solo busca que en un proyecto de Ley se incluyan normas aisladas, sin relación con la materia del proyecto y que por ello puedan pasar inadvertidas en el trámite legislativo.

2) La causal de inhabilidad consagrada en la norma demandada guarda consonancia con el título del proyecto de Ley; los temas desarrollados por ella se encuentran en el ámbito de su tema principal, o sea, regular la conducta de los funcionarios públicos, establecer sus derechos, deberes, inhabilidades e incompatibilidades para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la Ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.

3) El representante del Ministerio considera que el establecer inhabilidades para los funcionarios públicos es materia propia de un Código Disciplinario, que se orienta precisamente, a asegurar el comportamiento ético, la moralidad y el buen funcionamiento de los diferentes servicios a cargo del Estado. Hay por lo tanto conexidad entre el núcleo temático de la Ley 734 de 2002 y sus objetivos, o sea, que podía establecer,

como lo hace la norma acusada que no podrán desempeñar cargos públicos o contratar con el Estado, las personas que hayan sido declaradas responsables fiscalmente.

4) El artículo 268 de la C.P. y la Ley 610 de 2000 establecen que los fallos con responsabilidad implica, para los declarados responsables, la inclusión obligatoria en una lista o boletín que les impide ser nombrados o celebrar contratos con la Administración Pública. Esto se halla en consonancia con la inhabilidad establecida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 734 de 2002. Igualmente se mantiene sin modificación la competencia de la Contraloría General de la República para llevar el registro de responsables fiscales y expedir los certificados correspondientes.

5) Resulta equivocado el planteamiento de los demandantes por cuanto la norma demandada se limita a consagrarse como inhabilidad un hecho determinado, el de haber sido declarado fiscalmente responsable y entonces no constituye intromisión en el ámbito de la responsabilidad fiscal. Tampoco se viola la Constitución al permitirle a la Procuraduría ejercer funciones propias de la Contraloría, pues lo que permite el precepto demandado es la colaboración armónica de los dos entes de control, en desarrollo del artículo 113 superior.

6) En fin, la norma acusada es expresión de la facultad del legislador de regular la función pública, y es él quien puede establecer inhabilidades para los servidores del Estado.

C. La Academia.

1) En nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia intervinieron los señores CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES e IVA MYRIAM HOYOS CASTAÑEDA, manifestando que la norma acusada no viola los preceptos superiores invocados por el accionante pues ella guarda relación directa con el conjunto normativo de la Ley 734 de 2002. El legislador consagró dentro del régimen de inhabilidades el haber sido declarado responsable fiscalmente por medio de una norma que no consagra una contradicción o permite el ejercicio indebido de competencias o funciones asignadas expresamente a unos órganos como la Contraloría General de la República.

2) La decana de la facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali, Dra. BEATRIZ DELGADO MOTTOA, consideró que la norma demandada es inexcusable por cuanto contiene disposiciones que son propias de tratamiento legislativo diferente pues las funciones disciplinaria y de control fiscal son autónomas e independientes y por ello viola el artículo 113 de la C.P. por constituir una invasión funcional de una atribución del Estado, la fiscal, en otra, la disciplinaria.

3) La Dra. MARINA ROJAS MALDONADO, en calidad de Directora del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás, por el contrario, considera que la norma demandada no atenta contra el principio de unidad normativa previsto en la C.P., pues él debe ser interpretado de manera amplia. Resaltó que el Constituyente sólo condicionó la exigencia de dicho principio a que haya una relación material, objetiva, racional y evidente entre el asunto regulado y el articulado que lo desarrolla. Con la inhabilidad creada en la norma demandada no hay intromisión de la Procuraduría en materias de la Contraloría, pues mientras la primera juzga el comportamiento ético del servidor público, la Contraloría inicia el proceso fiscal para buscar el resarcimiento del daño infringido al Estado. Entre los procedimientos disciplinario y fiscal hay coincidencias y, aunque sus tópicos son diferentes, deben armonizarse.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Después de haberse tramitado y aceptado los impedimentos expresados por el Procurador y Viceprocurador General de la Nación en la presente acción de constitucionalidad, intervino la Dra. CARMENZA ISAZA DELGADO, en su condición de Procuradora auxiliar para asuntos constitucionales, solicitando a esta Corporación se declare la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada.

Considera la representante del Ministerio Público que la inhabilidad y los límites temporales consagrados en el parágrafo primero del numeral 4 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 tiene una connotación distinta a la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal: las inhabilidades limitan el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas y su objetivo es lograr la moralización, la idoneidad, la probidad, la imparcialidad y la eficacia de quienes van a ingresar o desempeñen funciones públicas; para el efecto el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa que las consagra. Así mismo, la Constitución Política concede a la Contraloría General de la República la función de ejercer el control de los resultados de la administración pública y la vigilancia de la gestión fiscal. Con ello se busca preservar y proteger el patrimonio del Estado, así como evitar la incorrecta ejecución de los presupuestos, la dilapidación, la desviación e indebida utilización de los recursos, contrariando los fines que debe perseguir el Estado.

Por tanto, en ejercicio de la libertad de configuración normativa aludida, se consagró en el Código Disciplinario Único una inhabilidad que no interfiere en el proceso fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la República, como tampoco se desprende que se esté condonando una obligación fiscal. No se autoriza al deudor fiscal que se sustraiga de su obligación frente al Estado pues las facultades de la Contraloría quedan intactas para recuperar el patrimonio estatal afectado por el servidor público.

Tampoco se vulnera el principio de unidad de materia pues la parte de la norma acusada no regula la responsabilidad fiscal; simplemente consagró una inhabilidad para acceder a la función pública. Considera la agente del Ministerio Público que de conformidad con lo establecido por esta Corte es admisible que una Ley disciplinaria regule también dichas inhabilidades, pues entre los dos temas existe una conexidad temática e

instrumental razonable que conforman una misma materia. Además, la inhabilidad consagrada y objeto de la demanda tiene la finalidad de señalar los eventos en que ellas se presentan para que se tenga en cuenta que su desconocimiento genera falta disciplinaria.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

A. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Núm. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

De conformidad con los planteamientos de la demanda la Corte debe abordar tres temas centrales: 1) La unidad de materia; 2) Las diferencias y semejanzas entre el proceso fiscal y el proceso disciplinario, y c) Las inhabilidades en materia disciplinaria.

B La unidad de materia.

El principio de unidad de materia representa uno de los mandatos que vinculan al legislador en tratándose de su función de expedición de leyes. Por ello está consagrado constitucional y legalmente. En efecto, para el artículo 158 superior, *"Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto..."*; lo mismo hace el Reglamento del Congreso -Ley 5:1 de 1992- en su artículo 148, a propósito del debate en las Comisiones Legislativas correspondientes: *"Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión"*.

Por tratarse de un mandato, como llama la doctrina, de optimización, procede la Corte a analizar los diferentes elementos que lo integran:

1) Examen del contenido sustancial de las normas:

El desconocimiento de la unidad de materia en el cuerpo normativo de una ley no es simplemente un vicio de forma en que puede suceder el legislador al expedirla. Para establecer si efectivamente la identidad exigida se presenta debemos examinar el contenido sustancial de las normas objeto del juicio de validez constitucional: *"...Podría pensarse que se trata de un vicio formal pues parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es, al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurriría porque el contenido particular de un determinado artículo hubiese desconocido mandatos materiales de la Carta, o hubiese sido expedido por una autoridad a quien no correspondía hacerla, sino únicamente porque habría sido incluido en un proyecto de ley con una temática totalmente diversa a la suya. Por consiguiente, ese contenido normativo podría ser exequible si hubiera estado en otro proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal."*

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable: sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución¹

2) Racionalidad y libertad de configuración legislativa:

La codificación o integración de las normas en un solo cuerpo caracteriza a los Estados de derecho; con esto se quiso evitar la dispersión en las fuentes jurídicas que era típica de los estados premodernos; ello garantiza la seguridad jurídica, evita la inflación normativa, razonaliza la función democrática asignada a los parlamentos. En los Estados Constitucionales corresponde a los tribunales constitucionales verificar si el legislador ha respetado los límites que a su actividad imponen las normas superiores pues *"La consideración de la Constitución como norma jurídica ha situado al Estado, y consiguientemente a la ley, en un segundo nivel, tanto desde el punto de vista formal al exigirse su producción de acuerdo con las regularidades constitucionales establecidas, como material al tener que ajustarse a los fines, principios y hasta contenidos concretos establecidos por la Constitución. Resultaron con ello afectados supuestos básicos del Estado democrático y de Derecho, expresión de lo cual fue el debate que surge en Europa sobre constitucionalismo-legalismo, en el que se planteaba la alternativa entre entender que la Constitución impone una dirección concreta a la ley que sólo es actuación de la Constitución o si la ley, en cuanto tiene su propio fundamento (); no dependiendo sólo de la mayor o menor apertura o densidad normativa- de la Constitución), tiene que tener la necesaria libertad para decidir entre las distintas líneas de actuación"*²

Pero la prueba en este sentido para los tribunales constitucionales, y así ha procedido esta Corporación, no ha sido tan rigurosa como para llegar a obstaculizar una actividad para la cual el Legislador cuenta con un amplio margen de libertad que le permite regular procedimientos judiciales,

administrativos, disciplinarios, etc. Tanto es así, que cuando en el debate sobre el contenido de una ley existan dudas sobre la materia que prevalece, la distribución entre las Comisiones parlamentarias es flexible y por eso se ha permitido que en dichos eventos el presidente de la respectiva Cámara asigne el proyecto a la Comisión que considere más pertinente o que los miembros de Comisiones distintas participen proponiendo adiciones, supresiones, etc., al contenido de la ley que se estudia en primer debate.

En este sentido, "...desde sus primeras decisiones en este campo, esta Corporación ha precisado que no puede efectuarse una interpretación restrictiva sino amplia del alcance del tema tratado por una ley. Esto significa que 'la materia' de una ley debe entenderse en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente'. Esta comprensión amplia de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del principio democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa..."³

3) La conexidad exigida para que exista unidad de materia:

Para que exista conexidad entre los diferentes temas que son materia de una ley deben ellos tener por lo menos un referente común, 10 cual se deduce del análisis que relacione su núcleo temático con el resto de proposiciones normativas. Para practicar este juicio la Corte Constitucional ha utilizado un criterio flexible y ha establecido que para que la unidad exigida se presente debe por lo menos existir una conexidad a)temática; b) teleológica; c) causal o, d) sistemática: "...es claro que para respetar el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que "no se relacionen" los temas de un artículo y la materia de la ley (Art. 158 de la c.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico"⁴

Para determinar entonces si se viola el principio aludido por el hecho de que el Código Disciplinario Único haya consagrado como inhabilidad para desempeñar cargos públicos en su artículo 38 a quien ha sido declarado responsable fiscalmente, no hubiere pagado la suma establecida en el fallo correspondiente, ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales y otras disposiciones allí contenidas, debemos comparar el proceso de responsabilidad disciplinaria con el proceso de responsabilidad fiscal.

4) Diferencias y semejanzas entre el proceso fiscal y el proceso disciplinario:

Tradicionalmente se ha considerado que las responsabilidades que derivan de estos dos tipos de procesos son autónomas: mientras la responsabilidad fiscal sería solo resarcitoria, la responsabilidad disciplinaria sería eminentemente sancionatoria.

El artículo 1º de la Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como el "conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado."; a su vez para el artículo 4º de la misma normatividad, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, resarcimiento que se logra mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense dicho perjuicio.

Para este tribunal constitucional "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. De este modo, 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.

Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio"⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior la misma Corporación dedujo que el proceso de responsabilidad fiscal tiene como características:

- a) Es de naturaleza administrativa por estar orientado hacia al establecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos;
- b) Es igualmente de naturaleza patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe 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;

- c) No tiene un carácter sancionatorio ni penal, siendo en consecuencia una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos;
- d) Está regido por el debido proceso, o sea en el juicio de responsabilidad fiscal también se deben observar las garantías sustanciales y procesales.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, a pesar de que los principios del derecho penal de naturaleza constitucional se aplican, en principio, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado, incluido el derecho disciplinario, éste tiene sus características propias,⁶ por estar orientado a la protección de la organización y funcionamiento de la administración pública, o más específicamente, en consideración a la importancia del interés público protegido.⁷ Esto ha permitido la aplicación restringida de las garantías que en el sistema penal son exigidas, diferenciando la finalidad del régimen disciplinario de la del régimen penal:

"... el derecho disciplinario pretende garantizar "la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo" (Sent. C-341 de 1996), cometido éste que se vincula de manera íntima al artículo 209 de la Carta Política porque sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliese los principios de "igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" a que hace referencia la norma constitucional.

La Corte ha precisado igualmente que en materia disciplinaria, la ley debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas pues las faltas le interesan al derecho disciplinario en cuanto interfieran tales funciones (Ibídem). De allí que el derecho disciplinario valore la inobservancia de normas positivas en cuanto ella implique el quebrantamiento del deber funcional, esto es, el desconocimiento de la función social que le incumbe al servidor público o al particular que cumple funciones públicas(C-373 de 2002).

En este sentido también ha dicho la Corte que si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, conductas que - por contrapartida lógica- son entre otras, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia. En términos generales, la infracción a un deber de cuidado o diligencia (C-181 de 2002).⁸

5) La inclusión en el boletín como responsable fiscal:

Consecuencia de la declaratoria de responsabilidad fiscal es la inclusión en el llamado "boletín de responsables fiscales", tal como lo contempla el artículo 60 de la Ley 610 de 2000:

"La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta.

Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín."

La Contraloría está autorizada entonces para incluir a los declarados responsables fiscalmente en esta lista como mecanismo de publicidad de los nombres de quienes han sido procesados legalmente cuando en el manejo de fondos y bienes públicos resultare afectado el patrimonio del Estado y hasta tanto no cumplan con el pago que tiene la finalidad de resarcir el patrimonio afectado del Estado, para lo cual también las Contralorías ejercen jurisdicción coactiva⁹ La inclusión en dicho boletín, no sirve sólo como base de datos a la Contraloría General y a las contralorías departamentales, pues de él pueden beneficiarse todas las entidades estatales que pretendan contratar a un particular o vinculado como servidor público; por ello la Corte Constitucional ha justificado la existencia de dicho instrumento de la siguiente manera:

"Para la Corte la posibilidad de conformar bases de datos en las cuales se relacionen las personas fiscalmente responsables es indudablemente válida, más aun cuando con la misma se garantiza la protección del patrimonio del Estado, como interés constitucionalmente relevante. Por tal

motivo, el propósito de la administración de esta base de datos es doblemente legítima, pues sirve como mecanismo de presión para lograr el resarcimiento de los daños causados al Estado y permite que las entidades estatales no sostengan relaciones jurídicas contractuales o de función pública con estas personas, mientras no se reparan los daños causados.

El tipo de responsabilidad que se declara en estos casos -de naturaleza fiscal- guarda estrecha relación con la conducta del funcionario o particular, perjudicial a los intereses al Estado solamente en el plano patrimonial, por tanto tiene en primer lugar una incidencia directa en los derechos patrimoniales del sujeto responsable y sólo de manera indirecta afecta derechos no patrimoniales, entre los cuales se cuentan la intimidad, la honra, el buen nombre, el trabajo, el ejercicio de determinados derechos políticos, etc.¹⁰

Por tal razón, la inclusión en el boletín de responsables fiscales no puede considerarse como una medida que vulnere por sí misma los derechos alegados por el actor. Debe tenerse en cuenta que lo pretendido con la declaración de responsabilidad, en este caso meramente administrativa, es la preservación de la integridad del patrimonio público, lo cual se logra generando sistemas de información que permitan evitar que las personas declaradas fiscalmente responsables continúen, con su acción u omisión, causando detrimento al erario...¹¹

Es precisamente esa la finalidad establecida en la parte demandada de la norma correspondiente del Código Disciplinario Único, es decir que quien aparezca en el boletín vigente es inhábil para desempeñar cargos públicos y por eso, para efectos de la posesión, las entidades públicas están solicitando un "paz y salvo" fiscal, lo cual da a entender que no se está incluido en el mencionado boletín, pues ello constituye una inhabilidad. En consecuencia la norma demandada el régimen disciplinario sólo ha establecido una remisión necesaria al régimen fiscal: consecuencia de la inclusión en el boletín es crear una inhabilidad para obstaculizar el ingreso como servidor público. El mismo llamado lo hace el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 a los nominadores en el sentido de que quien no tenga en cuenta la inclusión en el boletín de responsabilidad incurrirá en causal de mala conducta.

6) Las inhabilidades en el régimen disciplinario:

Tanto doctrina como jurisprudencia han considerado que las inhabilidades están constituidas por determinadas circunstancias, sean de rango constitucional o legal y que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público. Se considera igualmente que su objetivo es lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.¹²

En efecto, las inhabilidades son de rango constitucional, como las consagradas en los artículos 122, 126, 197, 179, 240 o 272; igualmente de carácter legal como las consagradas en la ley 24 de 1992 para ser Defensor del Pueblo, en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, artículo 150, para desempeñar cargos en la Rama Judicial, etc.

Tanto el Código Disciplinario Único anterior (Ley 200 de 1995, artículo 38), como el vigente (Ley 734 de 2002, artículo 196) han consagrado que el incumplimiento de deberes y prohibiciones así como la incursión en inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, etc. constituyen falta disciplinaria. De la misma manera, el Estatuto Disciplinario vigente, en su artículo 36 ordena entre otras cosas, incorporar a él las inhabilidades señaladas en la Constitución y en la Ley; el artículo 37 define las inhabilidades sobrevivientes o el 38 relaciona las inhabilidades para desempeñar cargos públicos. Por eso tampoco resulta extraño y menos inconstitucional el hecho de que en el C. D. U. vigente se haya consagrado como inhabilidad el hecho de haber sido declarado responsable fiscalmente para ejercer cargos públicos, como lo pretende el demandante.

Incluso, en anterior oportunidad esta Corporación hubo de pronunciarse frente a una demanda similar y en ella se estableció que hay conexidad temática cuando en la legislación disciplinaria se consagran inhabilidades, lo cual descarta la invalidez de la norma por el cargo formulado: "...en anteriores decisiones esta Corporación había señalado que las inhabilidades no hacen parte, en sentido estricto, del régimen disciplinario¹³. Con base en tal criterio, esta Corporación estudió algunas disposiciones del decreto extraordinario 1888 de 1989, que desarrollaba una facultades concedidas por la Ley 30 de 1987 para que el Presidente modificara el régimen disciplinario de la rama jurisdiccional. La Corte concluyó que eran inexcusables los artículos que establecían una inhabilidad aplicable para acceder a la rama jurisdiccional, pues las facultades habían sido otorgadas para modificar el régimen disciplinario 'y las inhabilidades no hacen parte de ese régimen'¹⁴. Un interrogante se plantea entonces: Si, en sentido estricto, las inhabilidades no hacen parte del régimen disciplinario, ¿no violan la regla de unidad de materia aquellas disposiciones del CDU estatuto disciplinario- que consagran inhabilidades, pues conforme al artículo 158 de la Carta "todo proyecto debe referirse a una misma materia"? (...) La Corte considera que no es así..., si bien es inconstitucional que el Ejecutivo establezca inhabilidades cuando le fueron concedidas facultades únicamente para modificar el régimen disciplinario, pues en sentido estricto las inhabilidades no hacen parte del tal régimen, en cambio es perfectamente admisible que una ley disciplinaria regule también las inhabilidades pues existe entre estos temas una conexidad temática e instrumental razonable, que permite considerarlos como una misma materia, pues la violación del régimen disciplinario puede configurar una inhabilidad y, a su vez, el desconocimiento de las inhabilidades puede configurar una falta disciplinaria...¹⁵

7. Conclusión:

No existen entonces razones para sostener ahora que los cargos formulados contra la norma acusada viola la exigencia de la unidad de materia por el hecho de haber consagrado una inhabilidad relacionada con la responsabilidad fiscal, pues, como también 10 sostuvo el concepto del Ministerio Público, ella tiene la finalidad de señalar que su desconocimiento también constituye falta disciplinaria.

Tampoco viola dicho principio la contemplación de la cesación de la misma inhabilidad por pago o por exclusión del boletín de responsables fiscales por parte de la Contraloría General de la República, pues la norma está desarrollando el tema de la "otra inhabilidad", la proveniente de la declaratoria de responsabilidad fiscal, y no fue el Código Disciplinario Único el que estableció la competencia de las Contralorías para incluir a los responsables ante ellas en el boletín. Solamente está haciendo referencia a dicha responsabilidad fiscal, que si es materia de órganos de control distintos a los disciplinarios para servidores públicos, en cuanto la inhabilidad que de ella se deriva va a representar un obstáculo más para ingresar a ejercer un cargo público.

Los términos de duración de la inhabilidad se incluyen para efectos exclusivamente disciplinarios, no para las competencias propias de las autoridades del control fiscal, quienes a su vez cuentan con su propio instrumento jurídico para regular dicha materia, como es, entre otras, la Ley 610 de 2000. En consecuencia las facultades establecidas en la Carta Política en sus artículos 267 o 268 y subsiguientes para la Contraloría General o para las contralorías departamentales siguen incólumes con la expedición de la Ley 734 de 2002, sin que esté posibilitando la invasión de competencias por parte de las autoridades titulares de la acción disciplinaria, ni atentando contra la separabilidad de los órganos de control del Estado que dispone el artículo 113 superior.

Sintetizando: podemos afirmar que desde el punto de vista de la técnica legislativa el párrafo, es un párrafo referido total o parcialmente al artículo y que sirve para especificar algún aspecto importante del mismo. En el caso concreto que nos ocupa, el artículo 38 se refiere a algunas inhabilidades para desempeñar cargos públicos y dentro de ellas señala (numeral 4), el haber sido declarado responsable fiscalmente. El párrafo primero, especifica la duración de la inhabilidad (incluida la cesación de la misma).

Como se puede observar, todo el párrafo se circunscribe a señalar el tiempo de la inhabilidad de quien ha sido declarado responsable fiscalmente. La persona que durante el tiempo de la inhabilidad acceda a la función pública, incurirá en una falta disciplinaria. Este hecho es lo que demuestra la conexión que existe entre la inhabilidad (como consecuencia de la responsabilidad fiscal) y la responsabilidad disciplinaria.

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 por lo cargos estudiados el párrafo primero del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 que consagra que *"Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.*

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la corte constitucional y archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹. C-531 de 1995(MP. Alejandro Martínez Caballero). Consideró en la misma oportunidad esta Corporación que "... la exigencia constitucional de la unidad de materia de todo proyecto de ley no sólo busca racionalizar el proceso legislativo sino que también busca depurar el producto del mismo. Así, esta regla pretende, de un lado, que los debates parlamentarios tengan un eje de discusión a fin de que exista mayor transparencia en la aprobación de las leyes. Pero el sentido de este mandato no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento. En efecto, la coherencia interna de las leyes es un elemento esencial de seguridad jurídica, que protege la libertad de las personas y facilita el cumplimiento de las normas. Esta Corporación ya había señalado esa doble finalidad del mandato del artículo 158 de la Carta, cuando señaló: La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el Órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República""

². DE CABO MARTIN Carlos, Sobre el concepto de ley, ed. Trotta, Madrid, 2000, p. 79.

³. C- 025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴. Sent. C- 1025 de 2001 M P. José Manuel Cepeda

⁵. Sentencia SU-620 de 1996, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶. C-1161 de 2000 MP. Martínez Caballero Alejandro.

⁷. T-143 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸. Sent. C-948 de 2002, M. P., Álvaro Tafur Galvis. Para esta Corte, en dicha decisión "De las consideraciones anteriores se desprende entonces que las normas disciplinarias tienen un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados8 permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos. Así mismo cabe concluir que la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la Administración pública, es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento, por lo que la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneración de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas".

⁹. Según esta Corporación el juicio fiscal en la nueva Carta asume un nuevo carácter: "Una de las diferencias existentes entre lo que disponía la Constitución derogada y la de 1991 en cuanto a las atribuciones del Contralor General de la República, es, precisamente, que aquella (artículo 60) no incluía la función de "ejercer la jurisdicción coactiva" respecto de quienes se hubiere establecido responsabilidad en su gestión fiscal y deducido un "alcance" a consecuencia de su gestión oficial.

Siendo ello así, surge entonces con claridad que adelantar los procesos respectivos de carácter ejecutivo para reintegrar al patrimonio público dineros de propiedad del Estado o de entidades suyas, así como, en algunos casos, las sumas en que se haya cuado el resarcimiento de perjuicios a favor del Estado, no es una actividad ajena a la Contraloría General de la República sino que, por el contrario, constituye una de las materias fundamentales de su función. No culmina la actividad de la Contraloría con el simple examen de las cuentas, ni se detiene tan sólo en la "vigilancia de la función fiscal", ni se limita a la exigencia de informes a los empleados encargados de ella, como antes acontecía. Ahora se extiende al cobro ejecutivo de las sumas de dinero que adeude el servidor o ex servidor público, e inclusive, el particular, respecto de quien se estableció la existencia de una responsabilidad fiscal a su cargo, cuando voluntariamente no se produce el pago de la acreencia a favor del fisco.

Se trata, así, de una atribución nueva que no tenía la Constitución anterior y que, en ese punto, hacía nugatoria la labor desarrollada por la Contraloría General de la República. La nueva normatividad constitucional distingue dos procesos claramente determinados, de naturaleza y objeto diferentes.

El primero, de carácter declarativo, en el cual habrá de discutirse con la plenitud de las garantías y con re peto absoluto al derecho de contradicción, si existe o no una responsabilidad de carácter fiscal, esto es, de contenido patrimonial, a cargo de alguien "por la gestión fiscal" que desempeñaba en forma permanente o transitoria. Es este, como se advierte, un proceso de conocimiento en el cual inicialmente existe incertidumbre sobre la existencia de la obligación o su inexistencia, que, por lo mismo, constituye el objeto del debate. A tal incertidumbre se le pon fin con el fallo que para el efecto habrá de preferirse por la Contraloría General de la República.

El segundo proceso, a contrario del anterior, no es de carácter declarativo. En él no hay incertidumbre de la obligación fiscal a cargo de alguien y a favor del Estado. Al contrario, ya se sabe quién debe y cuánto como consecuencia de haber sido declarada su responsabilidad fiscal en un fallo anterior, dotado de firmeza. En este caso, si el obligado no paga ya sea de una sola vez o en la forma que se convenga para el efecto, se parte de la existencia cierta de la acreencia a favor del Estado para procurar su recaudo. No es ya un proceso de conocimiento, sino de ejecución. Es decir, se trata de obtener de manera compulsiva el pago de la obligación o, dicho de otra manera, el objeto de este nuevo proceso es la "realización coactiva del derecho" que ya tiene definida su certeza y que por ello no está sometido a discusión.

Para llevar a cabo este segundo proceso, de manera expresa, el artículo 268, numeral 5 de la Constitución le asigna al Contralor esa atribución específica de la que, se repite, carecía ese funcionario antes de la Constitución de 1991.

De esta suerte, es a la ley a la que corresponde el desarrollo de esa atribución constitucional de la Contraloría General de la República para regular los requisitos para la iniciación del proceso, la procedencia o no de medidas cautelares, las excepciones que pueden formularse por el demandado, los recursos que pueden interponerse contra las decisiones, de carácter interlocutorio, o contra el fallo, cuando fuere el caso". C-9 J 9/02, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

¹⁰. Exposición de motivos del proyecto de Ley 162 de 1999 Senado Gaceta del Congreso N° 75 de 1999, p. 8.

¹¹. Sentencia T-1031 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

¹². Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sentencia de junio 9 de 1988, M. P. Fabio Morón Díaz, o C- 546 de 1943

¹³. C-546/93, M.P. Jorge Arango Mejía y C-558/94 MP Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴. Sentencia C-558/94. MP Carlos Gaviria Díaz. 15 C- 280 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵. C-280 de 1996, M.P Alejandro Martínez Caballero.

Fecha y hora de creación: 2026-01-11 03:22:04