



Función Pública

Sentencia 661 de 2000 Corte Constitucional

Sentencia C-661/00

Sentencia C-661/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Identidad de cargos

ORGANOS DE CONTROL-Autonomía e independencia/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Función disciplinaria/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Control fiscal

El Legislador no puede atribuir a la Contraloría facultades que invadan la función disciplinaria asignada a otro órgano autónomo, en tanto que los órganos de control deben ejercer sus funciones separada y autónomamente, conforme con la naturaleza jurídica de los poderes disciplinario y fiscal del Estado. Además, la separación de poderes de las funciones disciplinarias y fiscales está consagrada en el artículo 268-8 de la Carta, debiendo el contralor promover ante las autoridades competentes investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, para lo cual se confiere un valor probatorio a los resultados de la investigación fiscal.

CONTRALOR-Imposición de multa y amonestación

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Sanciones de remoción, suspensión y terminación del contrato laboral

SALARIO-Descuentos por multas impuestas por contralorías

DEBIDO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Sanciones/ORGANOS DE CONTROL-Funciones constitucionales

Los mandatos constitucionales que establecen como órganos de control al Ministerio Público, para que ejerza la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, y a la Contraloría General de la República, para que ejerza la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, a través de un ejercicio separado y autónomo de sus funciones, de conformidad con la naturaleza jurídica de los poderes disciplinario y fiscal del Estado, respectivamente.

Referencia: expediente D-2675

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 99 (parcial), 100, 101 (parcial), 102, 103 (parcial) y 104 (parcial) de la Ley 42 de 1993

Actora: Ximena Ayala Lorza

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., ocho (8) de junio del año dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Ximena Ayala Lorza demandó los artículos 99 (parcial), 100, 101 (parcial), 102, 103 (parcial) y 104 (parcial) de la Ley 42 de 1993 "sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen".

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.40.732, del miércoles 27 de enero de 1993, y se subraya lo demandado:

"LEY 42 DE 1993

(Enero 26)

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

(…)

CAPITULO V

Sanciones

Artículo 99. Los contralores podrán imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. La amonestación y la multa serán impuestas directamente; la solicitud de remoción y la suspensión se aplicarán a través de los nominadores.

Artículo 100. Los contralores podrán amonestar o llamar la atención a cualquier entidad de la administración, servidor público, particular o entidad que maneje fondos o bienes del Estado, cuando consideren, con base en los resultados de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 9º de la presente Ley, así como por obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten las contralorías, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

Parágrafo. Copia de la amonestación deberá remitirse al superior jerárquico del funcionario y a las autoridades que determinen los órganos de control fiscal.

Artículo 101. Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el

valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.

Parágrafo. Cuando la persona no devengare sueldo la cuantía de la multa se determinará en términos de salarios mínimos mensuales, de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías.

Artículo 102. Los contralores, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) períodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo período fiscal, solicitarán la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso, cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas.

Artículo 103. A petición del contralor el servidor público que resultare responsable, en un proceso fiscal deberá ser sancionado por la autoridad nominadora de acuerdo con la gravedad de la falta. La negativa del nominador a dar aplicación a la sanción se reputará como causal de mala conducta.

Artículo 104. Las multas impuestas por las Contralorías serán descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, con base en la correspondiente resolución debidamente ejecutoriada, la cual presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva."

III. LA DEMANDA

La actora considera que las normas atacadas vulneran la Constitución Política en sus artículos 121, 268, numeral 5o., y 277, numeral 6o., por las razones que a continuación se resumen:

Para comenzar, manifiesta que corresponde al Contralor General de la República establecer la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal imponiendo sanciones de tipo pecuniario (C.P., art. 268-5); por lo tanto, resulta inconstitucional que a través de la promulgación de la Ley 42 de 1993, en los artículos acusados, se le permita establecer sanciones como la amonestación y multa, solicitud de remoción y suspensión del cargo, cuando las mismas presentan una naturaleza y contenido claramente disciplinario. Lo anterior, toda vez que, es al Procurador General de la Nación a quien compete ejercer el poder disciplinario para adelantar las investigaciones e imponer las respectivas sanciones que se deriven de la calificación de las faltas disciplinarias (C.P., art. 277-6), lo que, adicionalmente, deriva en una vulneración del artículo 121 superior, pues ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley.

En efecto, según criterio de la accionante, la responsabilidad fiscal por virtud de un control financiero, de gestión y de resultados tiene contenido patrimonial y "está orientada a proteger el bien jurídico tutelado del patrimonio estatal mientras que la disciplinaria garantiza el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, cuya garantía de su buena marcha está relacionada con la conducta de los servidores públicos que la pongan en peligro". De ahí que, la amonestación o el llamado de atención que puede realizar la Contraloría en procura de la correcta distribución y control de los recursos del Estado y por la obstaculización de las investigaciones y actuaciones que adelante ese órgano de control, no provienen del incumplimiento de una correcta administración de los recursos motivo de control fiscal, sino más bien de una falta disciplinaria por incumplimiento de los deberes propios del cargo.

En su opinión, tal situación es igualmente predicable respecto de las multas que se imponen por la no comparecencia a la citación que en forma escrita realice el órgano de control fiscal o por la no rendición oportuna de las cuentas e informes o por su no presentación en más de tres períodos consecutivos, pues la sanción no se produce por "haber salido mal calificado del control ya sea financiero, de gestión o de resultados, sino por no presentar los informes o cuentas respectivas dentro de un tiempo determinado", lo cual muestra una actuación de naturaleza puramente disciplinaria.

Así las cosas, la libelista concluye que al presentar las sanciones contenidas en las disposiciones acusadas un carácter disciplinario, según la Ley 200 de 1995, corresponde aplicarlas al Procurador General de la Nación, los personeros, las administraciones centrales y descentralizadas territorialmente y por servicios, así como a todos los servidores públicos que tengan esa competencia disciplinaria.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Contraloría General de la República

La ciudadana Ana Lucía Padrón Carvajal, actuando como apoderada de la Contraloría General de la República, interviene en el proceso de la referencia solicitando la acumulación de la presente demanda a aquella instaurada en contra de los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993, dentro del proceso de constitucionalidad D-2633, por existir coincidencia en las normas acusadas. Por lo tanto, precisa que comoquiera que en ese proceso la Contraloría ya se pronunció acerca de la constitucionalidad de dichas normas, en esta oportunidad presenta escrito para defenderla exclusivamente en lo que hace a los artículos 103 y 104 y en los siguientes términos:

Frente a la potestad que tiene el Contralor General de la República de solicitar la suspensión de funcionarios públicos y que se cuestiona en la demanda, la interviniente manifiesta que se encuentra ajustada a la atribución asignada en el numeral 8o. del artículo 268 de la Carta Política que señala que "la Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios", de lo cual colige, con apoyo en un pronunciamiento del Consejo de Estado¹, que el ejercicio de la atribución supone la preexistencia de un proceso o investigación, bien sea disciplinaria, penal o fiscal contra el funcionario que se pretende suspender y como requisito mismo de la suspensión, así como la existencia de elementos de juicio y probatorios que permitan adoptar esa determinación.

Además, sostiene que la solicitud de remoción o suspensión que pueda formular el Contralor se efectuará a través de los nominadores del sancionado, como lo ordena el artículo 99 de la Ley 42 de 1993.

Por otra parte y para finalizar, la apoderada de ese órgano de control considera que la accionante interpreta erróneamente la normatividad aplicable al procedimiento fiscal para hacer efectivas las multas que puede imponer la Contraloría por mandato del artículo 103 de la Ley 42 de 1993, también acusado, pues éstas se refieren a las causales señaladas en el artículo 101 de esa Ley 42 y no a causales para adelantar procesos

disciplinarios previstas en la Ley 200 de 1995. Y, añade que la petición de que trata esa norma enjuiciada no es asunto netamente disciplinario, sino una función administrativa que deben cumplir las contralorías (C.P., art. 272, inc. 5o.) "porque quien las realiza es el ente nominador distinto al organismo de control fiscal".

2. Intervención de la Contraloría de Santafé de Bogotá, D.C.

La ciudadana Doris Pinzón Amado, apoderada de la Contraloría de Santafé de Bogotá, D.C., acudió al presente proceso de inconstitucionalidad para respaldar la constitucionalidad de las disposiciones enjuiciadas, conforme al análisis que se expone en seguida:

Luego de una larga disertación acerca de los antecedentes históricos del control fiscal, el concepto del mismo y de los sujetos de la vigilancia fiscal, la mencionada interviniente anota que el control fiscal garantiza el correcto ejercicio de las funciones públicas y por ende el cumplimiento de los fines del Estado, el cual tiene dos finalidades claramente determinadas: de un lado, garantizar el cumplimiento de las normas que protegen y regulan la utilización de los recursos públicos y, de otro, salvaguardar los intereses patrimoniales del Estado, obteniendo la reparación del daño económico causado por la acción u omisión de los responsables del erario público.

Para tal fin, la apoderada de ese órgano de control distrital agrega que el legislador ha autorizado a las contralorías, a través del llamado proceso sancionatorio fiscal, a que impongan sanciones fiscales en forma directa (amonestaciones o llamados de atención, multas), o solicitudes de sanción sujetas a los resultados del proceso disciplinario que adelante la entidad a la cual pertenezca el responsable (remoción o terminación del contrato por justa causa del servidor público). Es más, según lo señala, la facultad sancionatoria otorgada por el legislador al contralor deriva de la constitucionalmente establecida a ese mismo funcionario para establecer la responsabilidad que proviene de la gestión fiscal, con el fin de que sean atendidas sus observaciones y requerimientos, observándose que las sanciones cumplen con la exigencia de una determinación en forma precisa, al igual que las conductas que pueden dar lugar a su aplicación.

Por último, la interviniente expresa que no es posible asimilar la sanción fiscal a la sanción disciplinaria, por las siguientes razones: i.) las sanciones fiscales se pueden imponer tanto a los servidores públicos como a los particulares que manejen fondos o bienes públicos, por virtud del control fiscal y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de esas personas en brindar información sobre sus actuaciones frente al manejo del recurso público; en cambio, las sanciones disciplinarias se imponen a los servidores públicos señalados en la Ley 200 de 1995, independientemente del manejo del erario público, como consecuencia de la relación laboral existente entre el Estado y sus servidores, para mantener la disciplina y asegurar la continuidad en la prestación del servicio, así como el cumplimiento de los cometidos estatales; ii.) las modalidades de la sanción fiscal no están concebidas con una naturaleza exclusivamente disciplinaria (amonestación y multa), pues si así fuera se les habría facultado a los contralores para directamente suspender, destituir o dar por terminado los contratos de trabajo; y iii.) El bien jurídico tutelado con la sanción fiscal es el debido ejercicio de la función pública de control fiscal, con el fin de garantizar la debida destinación y ejecución de los recursos aportados por la comunidad; por su parte, en la sanción disciplinaria el bien jurídico tutelado es el cumplimiento de los deberes, el sometimiento a las prohibiciones y el debido ejercicio de los derechos reconocidos a los servidores públicos (Ley 200/95, art. 37).

Y, finaliza manifestando que "no es posible confundir la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal con la de la multa, pues aunque ello permite hacer una lectura del numeral 5 del artículo 268 de la Carta idéntica a la propuesta en la demanda, no es la que se encuentra acorde con el espíritu de la norma que quiso recoger la tradición jurídica del país que siempre reconoció facultades sancionatorias a los contralores, ni con el concepto de multa" pues, en concepto de esta ciudadana, el proceso de responsabilidad fiscal busca lograr la recuperación del valor en que se ha visto afectado el patrimonio estatal por la acción u omisión de los responsables del mismo, y la multa configura una pena pecuniaria impuesta por una falta delictiva, administrativa, de policía o por incumplimiento contractual.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 2033, recibido el 19 de enero de 2000 en la Secretaría de la Corte Constitucional, presenta escrito frente al asunto de la referencia, solicitando declarar inconstitucionales los artículos 99, 100, 101, 102, 103 y 104 de la Ley 42 de 1993, en la forma que se sintetiza a continuación:

En primer lugar, el Procurador General recuerda que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control (C.P., arts. 117, 118 y 119), a los cuales corresponde, en el orden citado, la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, así como la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

Efectivamente, según lo precisa, la ley determina la responsabilidad de los servidores públicos en general y la manera de hacerla efectiva (C.P., art. 124). Así pues, corresponde al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, ejercer preferentemente el poder disciplinario (C.P., art. 277-6), a través de la aplicación de la Ley 200 de 1995 (CDU), para garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado.

A su vez, señala que corresponde a la Contraloría General, por conducto del contralor, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, así como imponer las sanciones pecuniarias del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma (C.P., art. 268-5), mediante un proceso de responsabilidad por la gestión fiscal, con el fin de obtener el resarcimiento del daño causado por una gestión irregular, el cual se encuentra desarrollado en la Ley 42 de 1993 y jurisprudencialmente definido, en cuanto a su naturaleza y finalidad, en la Sentencia C-046 de 1994 de la Corte Constitucional.

De manera que, las anteriores precisiones sirven al jefe del Ministerio Público para expresar que el proceso de responsabilidad fiscal y el disciplinario son esencialmente distintos. En su sentir, el primero de ellos, no tiene un carácter sancionatorio y sus fines son exclusivamente resarcitorios, por ello la sanción a imponer allí sólo puede ser pecuniaria y sin incidencia en el vínculo laboral entre el Estado y el responsable de la gestión fiscal irregular. Por el contrario, el segundo proceso es inminentemente sancionatorio y tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, por lo cual la sanción disciplinaria puede afectar el vínculo laboral existente entre el Estado y el servidor público, al igual que la remuneración que recibe el funcionario (multas) o su permanencia en el empleo (Ley 200/95, art. 29).

En consecuencia, expresa que, efectivamente, en la norma demandada se invadió la órbita funcional del Ministerio Público en materia disciplinaria, por haber dispuesto sanciones de índole disciplinario para ser aplicadas por el Contralor "máxime cuando el constituyente para preservar la autonomía del Ministerio Público y la atribución de ejercer preferentemente el poder disciplinario expresamente dispuso en el

artículo 268-8 que al Contralor General de la República le compete promover las investigaciones disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado."

En criterio del jefe del Ministerio Público, las disposiciones demandadas vulneran en forma adicional el artículo 29 superior, por desconocimiento del principio del non bis in idem, pues podría resultar que tanto la Contraloría General de la República, como resultado de una investigación fiscal, y la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio del poder disciplinario prevalente, impusiesen sanciones de tipo disciplinario por los mismos hechos, por no respetar las órbitas funcionales de dichos órganos de control.

Por consiguiente, el Procurador General solicita a la Corte Constitucional integrar la proposición jurídica completa en todos aquellos artículos que fueron demandados parcialmente y tener en cuenta el Concepto No. 2015 ya emitido dentro del expediente D-2633, frente a las mismas normas y por cargos similares de inconstitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Cosa juzgada

La demanda que ocupa la atención de la Corte se dirige contra los artículos 99 (parcial), 100, 101 (parcial), 102, 103 (parcial) y 104 (parcial) de la Ley 42 de 1993 "sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen".

Mediante pronunciamiento recientemente emitido por esta Corporación en la Sentencia C-484 del 4 de mayo de 2000, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, dentro del proceso radicado bajo el número D-2633, la Sala Plena se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 99, 100, 101 y 102 de esa Ley 42 de 1993.

En dicha oportunidad el actor cuestionó las aludidas disposiciones por estimar que vulneraban los artículos 113, 118, 119, 121, 267, 268 y 277 de la Carta Política pues, en su opinión, las sanciones, amonestaciones, solicitudes de remoción y suspensión del cargo o de los contratos de los funcionarios públicos y de los particulares que administran bienes y fondos públicos, desbordaban los límites del control fiscal y desconocían el principio de separación de poderes que la Constitución consagra, por consistir en sanciones de orden puramente disciplinario, aplicables, únicamente, por aquellos funcionarios que por la Constitución ejercen la potestad disciplinaria.

Sobre el particular, luego de presentar un análisis de las funciones constitucionales de la Procuraduría y la Contraloría, de la facultad y límites del legislador para señalar nuevas atribuciones a esos órganos de control, de la posibilidad para el Contralor de imponer sanciones no pecuniarias en desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal y de la reserva legal para efectos de determinar la responsabilidad fiscal, entre otros temas, la Sala Plena declaró la exequibilidad de los artículos 99, 100 y 102 de la Ley 42 de 1993, así como del artículo 101 de esa misma ley, salvo para las expresiones "cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello", allí contenidas, por estar cobijadas por el efecto de la cosa juzgada constitucional, según la Sentencia C-054 de 1997, y con respecto de su parágrafo, el cual fue declarado inexecutable.

Con base en lo precedente, se puede deducir que los cargos presentados por la actora en la demanda que ocupa la atención de la Corte, en contra de los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993 (Expediente D-2675), por vulneración del ordenamiento constitucional en los artículos 121, 268 y 277, presentan identidad con los ya dilucidados en la Sentencia C-484 del 4 de mayo de 2000, en la medida en que la demandante sostiene que las sanciones contenidas en esas normas escapan al ejercicio de las función de control fiscal, toda vez que no presentan un carácter patrimonial sino disciplinario y, por lo tanto, son, exclusivamente, aplicables por el Ministerio Público en ejercicio de la potestad disciplinaria.

Por tal razón y de conformidad con el artículo 243 de la Constitución, tales artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993 se encuentran amparados por una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6o. del Decreto 2067 de 1991, se ordenará en la parte resolutive del presente fallo estarse a lo resuelto en dicha providencia.

3. Constitucionalidad de los artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993

Ahora bien, la actual demanda se dirige, en forma adicional, contra los artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993, también integrantes del Capítulo V, que como se ha visto, regula sobre las sanciones aplicables por los contralores a aquellas entidades de la administración, los servidores públicos, particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, cuando contravengan los principios generales que rigen el control fiscal y financiero u obstaculicen las investigaciones y actuaciones que adelanten los respectivos órganos de control.

Su texto es el siguiente:

Artículo 103. A petición del contralor el servidor público que resultare responsable, en un proceso fiscal deberá ser sancionado por la autoridad nominadora de acuerdo con la gravedad de la falta. La negativa del nominador a dar aplicación a la sanción se reputará como causal de mala conducta.

Artículo 104. Las multas impuestas por las Contralorías serán descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, con base en la correspondiente resolución debidamente ejecutoriada, la cual presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva." (Se subraya lo demandado)

Sobre el particular, recuérdese que la actora, a través de un cargo general y único, enjuició dichos artículos por estimar que las atribuciones allí conferidas a los contralores, en ejercicio del control fiscal, suponían la imposición de sanciones de tipo distinto al pecuniario (C.P., art. 268-5), de naturaleza disciplinaria pues estima que la sanción proviene no de una incorrecta administración de los recursos motivo de control fiscal, sino más bien, de una falta disciplinaria por incumplimiento de los deberes propios del cargo, lo que sería materia del conocimiento del Procurador General de la Nación en ejercicio de su potestad disciplinaria (C.P., art. 277-6) y un ejercicio por los contralores de funciones distintas a las asignadas por la Constitución y la ley (C.P., arts. 272 y 121).

Las intervenciones de la Contraloría General de la República y de la de Santafé de Bogotá, coinciden en señalar que la facultad de los contralores para imponer sanciones directamente (amonestación y multa) o solicitar a la autoridad competente su aplicación (remoción y suspensión del cargo), se sustenta en la atribución asignada en el numeral 8o. del artículo 268 de la Constitución que establece que "la Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras

culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios", es decir del ejercicio de un poder sancionatorio fiscal, que permite establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, por lo que la aplicación de multas no proviene de las causales previstas en la Ley 200 de 1995 sino de la negativa de los servidores públicos y particulares que manejan fondos o bienes del Estado a informar sobre sus actuaciones.

Por el contrario, el Procurador General de la Nación se manifiesta partidario de un exceso legislativo cometido en dichas normas en contra de su competencia prevalente para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos por entender que las sanciones que puede imponer un contralor en los términos de las normas demandadas, presentan un origen en faltas disciplinarias cuya potestad para sancionarlas está concentrada en el Ministerio Público.

Así las cosas, la controversia constitucional expuesta en los anteriores términos se concreta a la determinación de si existió una posible invasión, por parte del legislador, de la competencia del Procurador General de la Nación y, específicamente, con desconocimiento de la potestad disciplinaria a cargo suyo y de sus delegados y agentes, al haberle asignado facultades sancionatorias a los contralores, distintas de las de orden pecuniario.

Como puede colegirse de las consideraciones previamente establecidas en esta providencia, el cargo que se estudia frente a los artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993, guarda total identidad con los propuestos por el actor en el proceso radicado con el No. D-2633, que culminó con la expedición de la Sentencia C-484 del 4 de mayo de 2000. En efecto, en ese momento el enjuiciamiento consistía en lo siguiente: i.) que la naturaleza jurídica del control fiscal determina que las sanciones fiscales son de orden exclusivamente pecuniarias y aquellas a las cuales se refieren las normas demandadas son de orden disciplinario, en la medida en que se producen dentro de la relación de subordinación entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y ii.) Que las normas demandadas vulneran el principio del non bis in idem, ya que el mismo hecho origina responsabilidad fiscal y a la vez constituye falta disciplinaria, por lo que es posible que al investigado se le impongan dos sanciones idénticas derivadas de una misma conducta.

Ahora bien, para el examen de constitucionalidad de las expresiones demandadas de esos artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993 resulta, entonces, necesario presentar una exposición clara y detallada de los criterios que la Corte utilizó para resolver los cargos planteados en ese momento y proferir la Sentencia C-484 del 4 de mayo de 2000, criterios que hacen referencia a los siguientes aspectos:

Por una parte, la naturaleza del daño en la responsabilidad disciplinaria y fiscal, así como de los procesos que se adelantan para establecerlas, son diferentes, toda vez que el daño en la responsabilidad disciplinaria es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica y el daño en la responsabilidad fiscal es patrimonial. Así mismo, el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio, pues "busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos "frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública"². Por su parte, el proceso fiscal tiene una finalidad resarcitoria, toda vez que "el órgano fiscal vigila la administración y el manejo de los fondos o bienes públicos, para lo cual puede iniciar procesos fiscales en donde busca el resarcimiento por el detrimento patrimonial que una conducta o una omisión del servidor público o de un particular haya ocasionado al Estado"³.

De otra parte, el Legislador no puede atribuir a la Contraloría facultades que invadan la función disciplinaria asignada a otro órgano autónomo, en tanto que los órganos de control deben ejercer sus funciones separada y autónomamente (C.P., art. 113), conforme con la naturaleza jurídica de los poderes disciplinario y fiscal del Estado (C.P., art. 268, 277 y 278). Además, la separación de poderes de las funciones disciplinarias y fiscales está consagrada en el artículo 268-8 de la Carta, debiendo el contralor promover ante las autoridades competentes investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, para lo cual se confiere un valor probatorio a los resultados de la investigación fiscal.

Así mismo, al analizar las sanciones contenidas en las disposiciones acusadas se observa que la multa y la amonestación son medidas correccionales que pueden ser impuestas directamente por los contralores en ejercicio del control fiscal. Además, que su existencia dentro del proceso de responsabilidad fiscal no vulnera el principio del non bis in idem, contenido en el artículo 29 superior, en relación con las sanciones disciplinarias con la misma denominación, pues no existe identidad de causa, objeto ni de persona para hacer la imputación.

Por último, en lo atinente a la constitucionalidad de la imposición de las sanciones de remoción, suspensión y terminación del contrato laboral administrativo del servidor público, se debe recalcar que ellas necesariamente se ubican dentro del derecho disciplinario por afectar el núcleo esencial de la relación laboral entre el Estado y el servidor público y son consecuencia directa de la vigilancia en desarrollo de la función pública; por lo tanto, no pueden imponerse por los contralores, a través de los nominadores, como consecuencia de procesos de responsabilidad fiscal, en tanto que no presentan el contenido pecuniario propio y resarcitorio de la responsabilidad fiscal.

De manera que, tales sanciones sólo podrían llegar a establecerse a solicitud del contralor al nominador, "previo proceso disciplinario, por el funcionario que ejerce la función disciplinaria competente, sin perjuicio de la responsabilidad penal que surja del caso concreto, lo cual puede solicitarse por los contralores". Lo mismo ocurre con la suspensión provisional como medida cautelar, con la cual se pretende asegurar la transparencia, imparcialidad y efectividad de la investigación fiscal, "la cual deberá requerirse por la contraloría, sin que por ello ostente un carácter vinculante, al funcionario que ejerce el poder disciplinario".

Con base en lo reseñado, el presente examen debe concluir en favor de la constitucionalidad de las expresiones demandadas en los artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993, a partir del cargo formulado por la demandante, por una aparente invasión a las competencias del Procurador General de la Nación y demás personas que ejercen el Ministerio Público, por virtud del ejercicio del control fiscal.

En este orden de ideas, se encuentra que las situaciones contenidas en los artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993 armonizan con los criterios jurisprudenciales antes enunciados. En efecto, para el caso de la imposición de sanciones consignada en ese artículo 103 Ibidem, la remoción o suspensión del cargo o terminación del contrato laboral administrativo del servidor público como resultado de un proceso de responsabilidad fiscal, deben ser aplicadas por el nominador "previo proceso disciplinario, por el funcionario que ejerce la función disciplinaria competente, sin perjuicio de la responsabilidad penal que surja del caso concreto, lo cual puede solicitarse por los contralores".

A su vez, cuando el artículo 104 Ibidem ordena a los pagadores del salario del sancionado descontar las multas impuestas por las contralorías, con base en la respectiva resolución ejecutoriada, la cual presta mérito ejecutivo por la jurisdicción coactiva, de la misma manera se recogen los

criterios jurisprudenciales ya vistos que hacen viable la aplicación de multas coercitivas por los contralores para vencer los obstáculos que impidan llevar a cabo el ejercicio del control fiscal.

De esta forma, se entiende que las preceptivas legales sub examine, en lo acusado, se encuentran ajustadas a los mandatos constitucionales que establecen como órganos de control al Ministerio Público, para que ejerza la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, y a la Contraloría General de la República, para que ejerza la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, a través de un ejercicio separado y autónomo de sus funciones, de conformidad con la naturaleza jurídica de los poderes disciplinario y fiscal del Estado, respectivamente (C.P., arts. 117, 118 y 119, 113, 268, 277 y 278).

Es más, reflejan una clara coherencia con el mandato superior contenido en el artículo 268-5 de la Carta Política que otorga al Contralor General de la República la facultad de "[e]stablecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma" y que de conformidad con el artículo 272 de esa misma Ley Fundamental, se hace extensiva a los contralores departamentales, distritales y municipales, para que la ejerzan en el ámbito de su jurisdicción.

Por las anteriores razones, la Sala declarará la exequibilidad de las expresiones "La negativa del nominador a dar aplicación a la sanción se reputará como causal de mala conducta" y "multas" contenidas respectivamente en los artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993, por el cargo analizado en esta providencia.

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:

Primero.- ESTESE a lo resuelto en las Sentencias C-054 de 1997 y C-484 de 2000 que declararon exequibles los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones "La negativa del nominador a dar aplicación a la sanción se reputará como causal de mala conducta" y "multas" contenidas respectivamente en los artículos 103 y 104 de la Ley 42 de 1993, por el cargo analizado en esta providencia.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS PIE DE PÁGINA:

1. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 21 de julio de 1992, Expediente No. 1401, Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón.

2. Sentencia C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz

3 .En relación con el fundamento resarcitorio de la responsabilidad fiscal, pueden consultarse las sentencias C-046 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, SU-620 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-973 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:33:01