Sentencia C-484/00

ORGANOS DE CONTROL-Funciones

CONTROL DISCIPLINARIO Y CONTROL FISCAL-Finalidades/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Funciones constitucionales

Esta Corporación ha sostenido que la función disciplinaria, que el Constituyente atribuye en forma prevalente a la Procuraduría General de la Nación, 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”. Por su parte, 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. De ahí que, incluso la evaluación del daño en la responsabilidad disciplinaria es diferente del que se origina en la responsabilidad fiscal, pues el primero es básicamente un daño extrapatrimonial no susceptible de valoración económica y, el segundo se refiere exclusivamente a un daño patrimonial. Así mismo, es claro que el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio que busca impedir el comportamiento arbitrario de los funcionarios públicos, mientras que el proceso fiscal “no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo”, sino que tiene un fundamento resarcitorio.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Asignación de nuevas funciones por ley

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Delimitación de funciones/RAMAS DEL PODER Y ORGANOS AUTONOMOS-Delimitación de funciones

Como la Corte lo ha señalado, el Legislador debe respetar los diseños constitucionales que garantizan el principio de separación de poderes, el cual se concibe como un instrumento adecuado y necesario para evitar la concentración excesiva de autoridad en ciertos poderes y, pretende el control mutuo en el ejercicio de los mismos. Por ello, la delimitación de funciones entre las ramas del poder y de los órganos autónomos se lleva a cabo “con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana.”

ORGANOS DE CONTROL-Marco general de conducta/FUNCION DISCIPLINARIA Y FUNCION FISCAL-Separación

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES EN ORGANOS DE CONTROL-Límites en asignación de nuevas atribuciones por ley

ORGANOS DE CONTROL-Reparto de funciones

CONTRALOR-Imposición de sanciones pecuniarias/CONTRALOR-Límites en asignación de nuevas funciones por ley

El contralor tiene la facultad de imponer las sanciones pecuniarias que se deriven de la responsabilidad fiscal. Además, la finalidad del proceso fiscal es el resarcimiento de perjuicios ocasionados como consecuencia de una gestión fiscal irregular. Por ende, es claro que el contralor puede aplicar sanciones pecuniarias, mientras que es más problemático sostener que también puede imponer otro tipo de sanciones, pues, como se señaló en el fundamento jurídico 4º de esta sentencia, el Legislador puede atribuirle a los contralores otras funciones, siempre y cuando estas sean acordes con su naturaleza jurídica.

CONTRALOR-Multa coercitiva

CONTRALOR-Amonestación coercitiva

CONTRALORIA-Multa y amonestación

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Multa y amonestación

MEDIDAS CORRECCIONALES POR CONTRALOR-Multa y amonestación

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM EN ORGANOS DE CONTROL-Multa y amonestación/PROCESO DISCIPLINARIO Y PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Multa y amonestación

Esta Corporación tampoco encuentra que la existencia de multas y amonestaciones en el proceso de responsabilidad fiscal, vulneran el principio del non bis in idem en relación con las sanciones disciplinarias de los mismos nombres, pues como lo ha dicho en varias oportunidades esta Corte, sólo es posible predicar la vulneración del artículo 29 superior cuando dos sanciones consagran “identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación”. Pues bien, la multa sancionatoria en el proceso de responsabilidad fiscal pretende resarcir el daño causado al erario público, mientras que la multa en el proceso disciplinario se impone como sanción a una conducta en el servicio jurídicamente reprochable. Así mismo, la multa y la amonestación como medidas correccionales en el proceso fiscal, no tienen la misma naturaleza que las sanciones disciplinarias del mismo nombre, como quiera que, estas últimas, son impuestas como consecuencia del incumplimiento de los deberes propios del servidor público y, las primeras facilitan el ejercicio de la vigilancia fiscal. De igual manera, las medidas comparadas no tienen el mismo objeto, ya que las primeras pretenden sancionar una conducta reprochable disciplinariamente y, las segundas, buscan garantizar la eficiencia y eficacia del control fiscal. Finalmente, las multas y las amonestaciones correccionales y disciplinarias tampoco se identifican en cuanto al sujeto pasivo, como quiera que las primeras podrán imponerse a cualquier persona que maneje bienes o fondos del Estado, mientras que las sanciones disciplinarias se desenvuelven en el estricto ámbito de la función pública.

LEGISLADOR EN CREACION DE SANCION-Límites

SANCION-Definición de naturaleza jurídica

SANCION-Elementos para definición de naturaleza jurídica

Sin pretender elaborar criterios rígidos y exhaustivos, la Corte considera que la naturaleza jurídica de una sanción podría definirse si se tienen en cuenta cuatro elementos: a) el titular

de la sanción, o criterio orgánico. b) la finalidad de la medida o la ratio. c) el tipo de conducta sancionada y, d) el tipo de derecho afectado, esto es, la órbita en la que interviene el Estado.

DEBIDO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Nexo de causalidad en medida a imponer

SANCION DISCIPLINARIA Y SANCION FISCAL-Contenido

SANCION DISCIPLINARIA-Remoción del cargo, suspensión de funciones y terminación de contrato laboral administrativo

CONTRALOR-Incompetencia para remoción del cargo, suspensión de funciones y terminación del contrato administrativo

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Separación del cargo como medida cautelar

CONTRALOR-Medida cautelar de separación del cargo

CONTRALOR-Incompetencia para reglamentar monto de sanción fiscal/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION-Establecimiento de la sanción y monto

Referencia: expediente D-2633.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993.

Actor: Arleys Cuesta Simanca

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, cuatro (4) de mayo de dos mil (2000).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Arleys Cuesta Simanca demanda los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993 “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que la ejercen”. Mediante auto del 28 de octubre de 1999, el Magistrado Sustanciador dispuso el rechazo de la demanda en relación con el aparte “y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello” contenido en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, como quiera que esa disposición ya fue objeto de estudio por esta Corporación en la sentencia C-054 de 1997 y, por ello está amparada por la cosa juzgada constitucional. Así mismo, el Magistrado Ponente ordenó la admisión de la demanda de los otros textos normativos acusados, al verificar que sobre ellos el líbello cumplía con los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de

constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DE LOS TEXTOS OBJETO DE REVISIÓN.

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

“LEY 42 DE 1993

(enero 26)

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

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 bienes o fondos del estado, cuando considere, 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 lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas, incurran 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 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.

Artículo 102: Los contralores, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por mas 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.”

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las normas acusadas vulneran los artículos 113, 118, 119, 121, 267, 268 y 277 de la Carta. Según su criterio, las sanciones de amonestación, solicitud de remoción y suspensión del cargo o de los contratos de los funcionarios públicos y de los particulares que administran bienes y fondos públicos, desbordan los límites del control fiscal y desconocen el principio de separación de poderes que la Constitución consagra.

El demandante sostiene que la naturaleza jurídica del control fiscal permite deducir que las sanciones fiscales deben ser exclusivamente pecuniarias. Pese a ello, considera que las sanciones cuya inexecutableidad reclama son típicamente disciplinarias, toda vez que se producen dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública. Por ello, el actor concluye que la amonestación, solicitud de remoción y suspensión de contratos son sanciones de competencia exclusiva de la Procuraduría General de la Nación que no pueden ser impuestas en ejercicio del control fiscal. De ahí pues que, esas facultades sancionatorias otorgadas a los contralores “desconocen el principio de separación de funciones y desbordan la competencia propia de la Contraloría al asignarle atribuciones que le corresponden a la Procuraduría General de la Nación”.

De otra parte, la demanda afirma que las normas acusadas también vulneran el principio de non bis in ídem, como quiera que si el mismo hecho origina responsabilidad fiscal y a la vez constituye una falta disciplinaria, es posible que la Contraloría y la Procuraduría impongan dos sanciones idénticas derivadas de una misma conducta. Por lo tanto, el actor propone que la Corte declare la inconstitucionalidad del artículo 101 de la Ley 42 de 1993 “en el sentido de que ella sólo tendría aplicabilidad cuando las causales que dan lugar a la imposición de la sanción de multa no constituyan falta disciplinaria”.

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención de la Contraloría General de la República.

El ciudadano Carlos Ossa Escobar, Contralor General de la República, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Según su parecer, el Legislador dotó a la Contraloría de instrumentos para hacer efectivo el control fiscal, los cuales no se entienden como sanciones sino más bien como mecanismos preventivos encaminados a garantizar el buen uso de los recursos públicos. De ahí pues que, a su juicio, las facultades otorgadas a los órganos que ejercen vigilancia y control sobre la gestión fiscal son herramientas coercitivas eficaces que no vulneran la Constitución sino que la desarrollan, pues se constituyen en complementos idóneos y necesarios para cumplir a cabalidad la vigilancia y el control fiscal

En este mismo sentido, el interviniente sostiene que la Contraloría no invade competencias del poder disciplinario, pues “no sólo la Procuraduría impone sanciones de amonestación” sino que también la Contraloría puede aplicar penas no pecuniarias. Por consiguiente, las sanciones previstas en las normas acusadas no son exclusivas del poder disciplinario sino que también pueden aplicarse en la relación que surge entre el órgano controlador y el sujeto pasivo de su accionar.

De otra parte, el ciudadano opina que las normas acusadas tampoco vulneran el principio de non bis in ídem, pues las responsabilidades disciplinaria y fiscal son autónomas, lo cual explica que un mismo hecho pueda originar diversos procesos y sanciones independientes. Por esta razón, “las sanciones consagradas en la Ley 42 de 1993, gozan de la misma naturaleza de la responsabilidad de la cual se predicen: La fiscal; entonces no se le puede atribuir a unas sanciones carácter diferente al de la responsabilidad que las origina”.

2. Intervención ciudadana.

El ciudadano Hernando Otero Garzón interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, por cuanto considera que si bien la Carta establece que el contralor puede imponer sanciones pecuniarias, lo cierto es que la ley puede “establecer funciones adicionales en cabeza del mismo”. Por ende, según el interviniente, la ley puede facultar al contralor a imponer sanciones que sean “convenientes para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal”. Esto significa, agrega el ciudadano, que “la consagración legal de sanciones de tipo pecuniario es obligatoria, mientras que la consagración de sanciones de naturaleza disímil a la pecuniaria es facultativa del legislador”.

De todas maneras, el ciudadano considera que incluso si esas sanciones fueran disciplinarias, no por ello serían inconstitucionales pues “no es sólo la Procuraduría la que ejerce funciones disciplinarias” ya que “en Colombia las funciones públicas no son potestad exclusiva de órganos determinados, sino que ellas pueden ser ejercidas armónicamente por diferentes entidades del Estado”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación en su concepto número 2015, recibido el 14 de enero de dos mil, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

A juicio de la Vista Fiscal, los artículos 267, 268 y 277 de la Carta y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la naturaleza jurídica de los procesos de responsabilidad fiscal y disciplinaria, permiten afirmar que existen diferencias sustanciales que señalan la competencia de cada órgano de control. Así pues, el proceso fiscal sólo tiene fines resarcitorios, por lo que la sanción a imponer sólo puede ser pecuniaria y no puede incidir en el vínculo laboral que existe entre el Estado y el responsable de la gestión fiscal irregular. Por su parte, el proceso disciplinario es eminentemente sancionatorio y su objetivo es garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, por esta razón la sanción disciplinaria debe estar encaminada a garantizar estos fines y funciones.

De otra parte, el Procurador sostiene que si bien el artículo 124 de la Carta establece que la ley determinará la manera de hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos,

esta disposición no autorizó al legislador para invadir la órbita funcional que el constituyente le asignó a cada una de las ramas y de los órganos del Estado, “y menos aún le permite poner cortapisas a la autonomía que se le concedió al Ministerio Público para ejercer sus funciones disciplinarias, máxime cuando el constituyente para preservar la autonomía del Ministerio Público y la atribución de ejercer preferentemente el poder disciplinario”.

Así mismo, el Ministerio Público afirma que las normas demandadas desconocen el principio del non bis in ídem, consagrado en el artículo 29 superior, pues autorizan la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza como consecuencia de una misma conducta. Precisamente para evitar aquello, a juicio del Procurador, el Constituyente diferenció claramente las funciones y la naturaleza de las sanciones que imponen los órganos de control, pues “expresamente dispuso en el artículo 268-5 que las sanciones que le corresponde imponer al Contralor General de la República son de tipo pecuniario; mientras que el artículo 277-6 preceptuó que al Procurador General de la Nación le corresponde adelantar las investigaciones disciplinarias correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 99, 100, 101 (parcial) y 102 de la Ley 42 de 1993, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una ley de la República.

El asunto bajo revisión.

Conforme a lo anterior, la Corte deberá determinar si las sanciones previstas por las disposiciones acusadas implican o no una invasión de funciones por parte de la Contraloría sobre las que ejerce la Procuraduría. Para resolver ese interrogante, esta Corporación comenzará por recordar las funciones básicas de estos organismos de control, así como el alcance y los límites que tiene el legislador para atribuir nuevas funciones a estas entidades. Con base en esos criterios, la Corte procederá a examinar concretamente las disposiciones acusadas a fin de determinar si éstas implican o no un desconocimiento de las funciones de supervigilancia disciplinaria de la Procuraduría.

Funciones constitucionales de la Procuraduría y Contraloría. Facultad y límites del legislador para establecerles nuevas atribuciones.

3. En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con las finalidades y funciones de los órganos de control. En efecto, esta Corporación ha sostenido que la función disciplinaria, que el Constituyente atribuye en forma prevalente a la Procuraduría General de la Nación, 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”¹. Por su parte, 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 Estado². De ahí que, incluso la evaluación del daño en la responsabilidad disciplinaria es diferente del que se origina en la responsabilidad fiscal, pues el primero es básicamente un daño extrapatrimonial no susceptible de valoración económica y, el segundo se refiere exclusivamente a un daño patrimonial. Así mismo, es claro que el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio que busca impedir el comportamiento arbitrario de los funcionarios públicos, mientras que el proceso fiscal “no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo”³, sino que tiene un fundamento resarcitorio.

4. Así las cosas, el Constituyente diseñó el marco general de conducta para cada uno de los órganos fiscalizadores, encomendó funciones y atribuciones expresas para garantizar la efectividad del control, la moralidad y la transparencia de la función pública y del manejo de los recursos públicos. Sin embargo, esto no significa que las funciones constitucionales atribuidas a la Procuraduría y a la Contraloría sean las únicas que pueden desarrollar estos órganos, como quiera que, de acuerdo con los numerales 13 del artículo 268 y 10 del artículo 277 de la Carta, la ley puede conferirles nuevas atribuciones.

Entonces, lo anterior quiere decir que ¿la ley puede asignar cualquier tipo de funciones a los órganos de control? La respuesta a ese interrogante es claramente negativa, pues tal y como esta Corte lo ha señalado⁴, el Legislador debe respetar los diseños constitucionales que garantizan el principio de separación de poderes, el cual se concibe como un instrumento adecuado y necesario para evitar la concentración excesiva de autoridad en ciertos poderes y, pretende el control mutuo en el ejercicio de los mismos. Por ello, la delimitación de funciones entre las ramas del poder y de los órganos autónomos se lleva a cabo “con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana.”⁵

5. Conforme a lo anterior, es posible concluir que la tesis de uno de los intervinientes según la cual la función disciplinaria no es exclusiva de la Procuraduría, no es un argumento suficiente para sustentar la autorización de la imposición de sanciones disciplinarias por parte de la Contraloría, pues es obvio que una disposición legal no puede desconocer una función directamente atribuida por la Constitución a un determinado órgano, como es en este caso, que la Procuraduría ejerce la supervigilancia disciplinaria de quienes ejercen funciones públicas.

En este orden de ideas, fue el propio Constituyente quien diseñó el marco general de conducta para cada uno de los órganos de control, quienes no sólo deberán ejercer sus funciones en forma separada y autónoma (C.P. art. 113) sino que deberán hacerlo conforme a la naturaleza jurídica de los poderes disciplinario y fiscal del Estado (C.P. art. 268, 277 y 278). Es más, la separación de las funciones disciplinarias y fiscales fue expresamente consagrada en el numeral 8º del artículo 268 de la Carta, según el cual el contralor general deberá “promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas,

investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado”, pues precisamente lo que el Constituyente quiso fue darle valor probatorio a los resultados de la investigación fiscal y no convertirlo en un órgano que impone y aplica sanciones⁶. Por lo tanto, para la Corte es claro que el Legislador no puede atribuir a la Contraloría facultades que invaden la función disciplinaria asignada a otro órgano autónomo.

6. Con base en lo expuesto, surge un interrogante obvio: ¿las sanciones previstas en las normas acusadas quebrantan el reparto de funciones entre los organismos de control? En otras palabras, ¿la multa, la amonestación, la remoción y suspensión del cargo público o del contrato celebrado con el Estado, son sanciones disciplinarias, tal y como lo señala la demanda? Para responder esos interrogantes la Corte comenzará por analizar si el Contralor puede imponer sanciones no pecuniarias y, posteriormente estudiará algunos criterios para definir la naturaleza jurídica de esas sanciones.

Sanciones no pecuniarias del Contralor y vigilancia de la gestión fiscal

7. De acuerdo con el numeral 5º del artículo 268 de la Carta el contralor tiene la facultad de imponer las sanciones pecuniarias que se deriven de la responsabilidad fiscal. Además, tal y como lo expuso la Corte en precedencia, la finalidad del proceso fiscal es el resarcimiento de perjuicios ocasionados como consecuencia de una gestión fiscal irregular. Por ende, es claro que el contralor puede aplicar sanciones pecuniarias, mientras que es más problemático sostener que también puede imponer otro tipo de sanciones, pues, como se señaló en el fundamento jurídico 4º de esta sentencia, el Legislador puede atribuirle a los contralores otras funciones, siempre y cuando estas sean acordes con su naturaleza jurídica. Así las cosas, las multas, como “sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado”⁷, pueden interponerse directamente por el contralor.

No obstante lo anterior, al analizar con detenimiento la figura de la multa que consagra el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, la Corte encuentra que ésta tiene un carácter diferente a la multa sanción, ya que busca facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, pues pretende constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, transparente y eficiente control fiscal. Por consiguiente, la norma en mención consagra una multa coercitiva, la que si bien consiste en una exacción pecuniaria, su finalidad principal se dirige a vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal.

Obsérvese, que en el mismo sentido, se concibe la amonestación, con la cual el Legislador tampoco pretende resarcir ni reparar el daño sino que busca establecer un medio conminatorio que se fundamenta en el poder correccional del Estado, por lo que la multa y la amonestación se entienden como sanciones correccionales que pueden imponerse por las diferentes ramas y órganos del poder público. En efecto, en relación con las medidas correccionales adoptadas por los jueces, esta Corporación ya había establecido que “la facultad del funcionario judicial de adoptar medidas correccionales frente a los particulares que incurran en alguna de las causales que justifican la adopción de medidas sancionatorias, tiene fundamento en el respeto que se le debe a la administración de justicia”⁸.

En consecuencia, la Corte concluye que la multa y la amonestación que consagran las normas acusadas son medidas correccionales que pueden ser impuestas directamente por

los contralores en ejercicio del control fiscal.

8. De otra parte, esta Corporación tampoco encuentra que la existencia de multas y amonestaciones en el proceso de responsabilidad fiscal, vulneran el principio del non bis in idem en relación con las sanciones disciplinarias de los mismos nombres, pues como lo ha dicho en varias oportunidades esta Corte⁹, sólo es posible predicar la vulneración del artículo 29 superior cuando dos sanciones consagran “identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación”¹⁰. Pues bien, la multa sancionatoria en el proceso de responsabilidad fiscal pretende resarcir el daño causado al erario público, mientras que la multa en el proceso disciplinario se impone como sanción a una conducta en el servicio jurídicamente reprochable. Así mismo, la multa y la amonestación como medidas correccionales en el proceso fiscal, no tienen la misma naturaleza que las sanciones disciplinarias del mismo nombre, como quiera que, estas últimas, son impuestas como consecuencia del incumplimiento de los deberes propios del servidor público y, las primeras facilitan el ejercicio de la vigilancia fiscal. De igual manera, las medidas comparadas no tienen el mismo objeto, ya que las primeras pretenden sancionar una conducta reprochable disciplinariamente y, las segundas, buscan garantizar la eficiencia y eficacia del control fiscal. Finalmente, las multas y las amonestaciones correccionales y disciplinarias tampoco se identifican en cuanto al sujeto pasivo, como quiera que las primeras podrán imponerse a cualquier persona que maneje bienes o fondos del Estado, mientras que las sanciones disciplinarias se desenvuelven en el estricto ámbito de la función pública.

Por lo expuesto, la Corte concluye que las multas y las amonestaciones que impone la contraloría no vulneran el artículo 29 de la Carta.

9. Entra esta Corporación al análisis de las otras sanciones que, de acuerdo con las normas acusadas, puede imponer la contraloría. Para ello es necesario detenerse especialmente en la naturaleza jurídica de la remoción, la suspensión y la terminación del contrato laboral administrativo del servidor público, como quiera que, a diferencia de las sanciones pecuniarias, este tipo de medidas no se derivan de una facultad constitucional expresa. Además, a juicio del actor, estas sanciones invaden la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. Por ello, esta Corporación deberá estudiar la naturaleza jurídica de la remoción, la suspensión y la terminación del contrato del servidor público.

10. Definir la naturaleza jurídica de una sanción es un asunto complejo pero muy importante para el análisis de la constitucionalidad de la medida. En efecto, tal y como lo ha manifestado esta Corporación¹¹, el Legislador está facultado, dentro de su libertad de configuración política, para tipificar las conductas y para graduar las sanciones que considera indispensables para la convivencia social. Sin embargo, esa facultad de apreciación legislativa no significa que el Congreso sea absolutamente libre para señalar las consecuencias de una conducta, como quiera que la regulación normativa que tipifica y sanciona conductas está sometida a un control constitucional de límites, que entre otras cosas, analiza la razonabilidad, la proporcionalidad y la titularidad de la medida. De ahí que el Legislador sólo puede autorizar la imposición de sanciones razonables y proporcionales a los funcionarios que, de acuerdo con el reparto de competencias constitucionales, resulten afines con la medida. Así pues, a manera de ejemplo, el Legislador tiene competencia para

crear nuevas faltas y sanciones disciplinarias pero no por ello puede autorizar a la Procuraduría General de la Nación para imponer la pena privativa de la libertad como consecuencia de una falta disciplinaria, pues esta sanción no sólo es ajena al juicio disciplinario sino que deberá imponerse en virtud de mandamiento de autoridad judicial competente (C.P. art. 29).

11. Pues bien, para definir la naturaleza jurídica de una sanción, la teoría y la práctica jurídicas han desarrollado algunos criterios relevantes para la definición. Así, han considerado que la sanción puede definirse con base en el tipo de derecho afectado, por lo que, a guisa de ejemplo, será en general sanción penal si afecta la libertad. En otros casos, es posible mirar un criterio orgánico, esto es, la naturaleza de la sanción depende del ente que la impone. Así por ejemplo, una sanción impuesta por un alcalde tiende a configurarse como una medida administrativa. En otros eventos, es pertinente observar la ratio de la sanción y el tipo de bien jurídico que busca proteger. Por ende, será sanción disciplinaria aquella que pretende garantizar la imparcialidad y buen funcionamiento de la administración y, finalmente, deberá tenerse en cuenta el comportamiento sancionado, esto es el tipo de órbita que interviene el Estado, pues si lo hace reprochando un comportamiento público, la sanción generalmente corresponderá al derecho público.

Por ello, sin pretender elaborar criterios rígidos y exhaustivos, la Corte considera que la naturaleza jurídica de una sanción podría definirse si se tienen en cuenta cuatro elementos: a) el titular de la sanción, o criterio orgánico. b) la finalidad de la medida o la ratio. c) el tipo de conducta sancionada y, d) el tipo de derecho afectado, esto es, la órbita en la que interviene el Estado.

Así las cosas, las normas acusadas consagran las sanciones de remoción del cargo, suspensión de funciones y terminación del contrato laboral administrativo, las cuales se conciben como medidas que pueden imponer los contralores, a través de los nominadores, como consecuencia de procesos de responsabilidad fiscal. Por ende, en principio, si la medida es aplicada por el contralor es una sanción fiscal o si lo hace la Procuraduría es una sanción disciplinaria, como quiera que el titular de la misma señala prima facie la naturaleza de la imposición. Sin embargo, el anterior criterio no puede convertirse en el único para determinar la naturaleza jurídica de la sanción, pues precisamente el control constitucional sobre el reparto de competencias que fija la Carta, exige que la finalidad de la medida esté ajustada al tipo de juicio que la aplica. En efecto, la garantía superior del debido proceso involucra la observancia de las formas propias de cada juicio, lo que significa que debe existir un nexo de causalidad entre la tipificación de la pena y el proceso en el que deberá imponerse. Pues bien, el proceso fiscal busca “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”¹², por lo que las medidas a imponer deberán ser una consecuencia directa de la vigilancia de la gestión fiscal. Por su parte, el proceso disciplinario analiza el comportamiento de quienes desempeñan funciones públicas, a la luz de normas de contenidos éticos. Por ende, las sanciones estarán ligadas al correcto desempeño de la función.

De otra parte, para analizar la naturaleza jurídica de las sanciones acusadas también es importante conocer cuál es el tipo de conducta que se reprocha, puesto que la

responsabilidad fiscal juzga el indebido manejo de recursos públicos, mientras que el comportamiento recriminado en la responsabilidad disciplinaria es el abuso, por acción u omisión, de la función pública. Por consiguiente, el tipo de derecho afectado con cada una de las sanciones no debe identificarse, pues la sanción fiscal tendrá, principalmente, un contenido resarcitorio que actúa sobre derechos patrimoniales del sancionado, mientras que la sanción disciplinaria deberá dirigirse a la relación laboral cuyo comportamiento es evaluado por el derecho disciplinario.

Ahora bien, las sanciones que consagran las normas acusadas, esto es, la remoción del cargo entendida como la desvinculación del empleado público, la terminación del contrato del trabajador oficial y la suspensión de funciones, no tienen un contenido pecuniario propio de la responsabilidad fiscal sino que, por el contrario, afectan el núcleo esencial de la relación laboral entre el Estado y el servidor público, la cual se ubica en el derecho disciplinario. De allí que la Ley 200 de 1995 consagra como sanciones disciplinarias: la remoción del cargo, suspensión de funciones y la terminación del contrato laboral administrativo (art. 29), puesto que la afectación del vínculo laboral es una consecuencia directa de la vigilancia en el desarrollo de la función pública.

Con todo, podría argumentarse que una conducta reprochable fiscalmente también afecta el vínculo laboral existente entre el Estado y el servidor público, por lo que la sanción fiscal podría retirar de la función pública un trabajador que malversó recursos públicos. En efecto, como se explicó en precedencia, una misma conducta puede originar al mismo tiempo responsabilidad fiscal y disciplinaria, pero no por ello las sanciones pueden ser las mismas, pues la Constitución no sólo diseñó un marco de conductas propias para cada órgano de control sino que preceptuó el deber legal de determinar las formas propias de cada juicio. Por esa misma razón, el numeral 8º del artículo 268 de la Carta facultó al contralor para promover investigaciones penales y disciplinarias de servidores públicos, aportando las pruebas que recaudó en el proceso fiscal.

Por lo expuesto, la remoción del cargo, la terminación del contrato administrativo y la suspensión de funciones no pueden tipificarse como sanciones que impone directa e indirectamente el órgano de control fiscal, pues al hacerlo invade competencias exclusivas del funcionario disciplinario competente.

12. No obstante, es necesaria la siguiente aclaración: de acuerdo con las normas acusadas, la figura de la suspensión del cargo tiene una doble connotación. De un lado, es una sanción, la cual como se explicó, no puede ser impuesta por la contraloría, por ser de naturaleza disciplinaria. De otro lado, es una medida cautelar de origen constitucional que no busca sancionar sino asegurar la transparencia, imparcialidad y efectividad de la investigación fiscal, pues para adelantar el proceso fiscal es razonable la separación del cargo del funcionario involucrado en la falta fiscal. Ahora bien, esta última figura goza de pleno respaldo constitucional, como quiera que el propio numeral 8º del artículo 268 superior dispone que la contraloría podrá exigir “la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios”. Por consiguiente, la medida es válida constitucionalmente si se entiende como medida cautelar que podrá ser solicitada por la contraloría, y no como sanción fiscal.

Decisiones a tomar

13. Conforme a lo anterior, el demandante y la Vista Fiscal aciertan en que, como consecuencia de la responsabilidad fiscal, el contralor no puede imponer la remoción del cargo, la terminación del contrato laboral administrativo y la suspensión de funciones. No obstante, la Corte aclara que esta decisión no significa que una falta fiscal no puede generar otro tipo de responsabilidad. Por el contrario, estas mismas sanciones podrán imponerse, 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.

¿ Significa lo anterior que, las normas acusadas deben salir del ordenamiento jurídico o que deba condicionarse la constitucionalidad de las mismas? La Corte considera que no, como quiera que la lectura literal de las disposiciones impugnadas permite interpretarlas en un sentido acorde con la Constitución. En efecto, en el aparte más discutible, el artículo 99 de la Ley 42 de 1993 señala que la solicitud de remoción y la suspensión “se aplicarán a través de nominadores”. Esto no significa que los contralores pueden imponer directamente esas sanciones, simplemente establecen la posibilidad de solicitar, al funcionario disciplinario competente, que entre otros puede ser el nominador, la imposición de las sanciones disciplinarias que consagran estas disposiciones, previo proceso disciplinario. En el mismo sentido, debe leerse la solicitud de suspensión como medida cautelar, la cual deberá requerirse por la contraloría, sin que por ello ostente un carácter vinculante, al funcionario que ejerce el poder disciplinario.

De igual manera, una interpretación exegética de la expresión “solicitarán la remoción o la terminación del contrato...”, contenida en el artículo 102 de la Ley 42 de 1993 permite concluir que esa disposición no autoriza a las contralorías a imponer las sanciones sino que faculta al órgano de control fiscal a requerir al funcionario que ejerce la facultad disciplinaria, quien previo proceso disciplinario, podrá imponer dichas sanciones.

En este orden de ideas, la Corte concluye que el contenido textual de las normas impugnadas es conforme con la Constitución, por lo cual no sólo no es posible retirar del ordenamiento jurídico las normas acusadas sino que tampoco es pertinente condicionar la interpretación de las mismas. Por consiguiente, esta Corporación declarará la exequibilidad pura y simple de los artículos 99, 100 y 102 de la Ley 42 de 1993.

La reglamentación de la responsabilidad es materia de ley

14. Finalmente, merece especial atención de la Sala, el párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, el cual autoriza a las contralorías a reglamentar la cuantía de la multa cuando el responsable fiscal no devengare sueldo. En otras palabras, esa disposición otorga una facultad de reglamentación a las contralorías, en relación con la determinación del monto de la sanción fiscal. Ahora bien, pese a que el actor demandó la totalidad del artículo 101 no expuso ningún cargo contra el párrafo, por lo que podría pensarse que la Corte sólo debe entrar a conocer de esa disposición por las razones invocadas de la demanda. Sin embargo, tal y como lo ha expresado en varias oportunidades esta Corporación¹³, el control constitucional que ejerce esta Corte es integral y no puede limitarse a la causa petendi, como quiera que el principio de unidad de la Carta impone el deber de confrontar la disposición

acusada con toda la Constitución (artículos 46 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991). Por ende, la Corte Constitucional debe comparar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos superiores, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor.

Pues bien, esta Corporación¹⁴ ya había dicho que, para el desarrollo de la vigilancia fiscal, la contraloría tiene a su cargo funciones administrativas de reglamentación, como quiera que el numeral 1º del artículo 268 de la Carta señala que el contralor debe “prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse”. Sin embargo, afirmó la Corte, el contralor no tiene potestad para reglamentar los temas de las prestaciones y de los salarios de los servidores públicos, como quiera que aquella es una facultad exclusiva del Presidente de la República, en desarrollo de una ley marco (C.P. arts 150-19 y 189).

De igual manera, la Corte considera que la facultad reglamentaria del contralor tampoco puede extenderse a la reglamentación del monto de la sanción fiscal, puesto que el artículo 124 de la Carta expresamente dispone que corresponde a la ley determinar la responsabilidad de los servidores públicos. Además, por regla general, el principio de legalidad exige que, en materia sancionadora, la ley señale no sólo la infracción que reprocha sino también la sanción y su monto, ya sea determinado o determinable (C.P. art. 29). Ahora bien, es cierto que el principio de legalidad no excluye el reglamento en materia sancionadora (C.P. art 123), pero sin embargo, aquel no puede ser independiente y autónomo de la regulación legal.

Por lo expuesto, la Corte retirará del ordenamiento jurídico la facultad del contralor de reglamentar el monto de la sanción para sancionados que no devengaren sueldo, contenida en el parágrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 99, 100 y 102 de la Ley 42 de 1993,

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, con excepción de la expresión “cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”, como quiera que esa disposición ya fue objeto de estudio por esta Corporación en la sentencia C-054 de 1997 y, del parágrafo que se declara INEXEQUIBLE

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General

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

2 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. Alvaro Tafur Galvis.

3 Sentencia SU-620 de 1996 M.P: Antonio Barrera Carbonell

4 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-222 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz y C-189 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

5 Sentencia C-167 de 1995. MP Fabio Morón Díaz.

6 Al respecto, puede consultarse la discusión en la comisión quinta, del 14 de mayo de 1991. Consulta textual y referencial. Presidencia de la República. Consejería para el desarrollo de la Constitución. Artículo 268 de la Constitución. Página 21.

7 Sentencia C-280 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 Sentencia C-037 de 1996 M.P: Vladimiro Naranjo Mesa

9 Pueden consultarse las sentencias T-413 de 1992 M.P. Ciro Arangarita Barón, C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-280 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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

11Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-013 de 1997, C-015 de 1997, C-292 de 1997 y C-327 de 1997.

12Sentencia SU-620 de 1996 M.P: Antonio Barrera Carbonell

13 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-531 de 1995, C-017 de 1996, C-445 de 1996, C-387 de 1997 y C-497 de 1998.

14 Sentencia C-100 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero