

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos en ausencia de señalamiento expreso en parte resolutive

Esta Corporación ha establecido que cuando resuelve de fondo la constitucionalidad de una disposición y no hace explícitos los efectos relativos de su pronunciamiento, éste pasa a ser cosa juzgada constitucional absoluta. Esta regla tiene dos excepciones. En primer lugar, la cosa juzgada relativa implícita, y en segundo lugar, la llamada cosa juzgada aparente. Salvo las dos excepciones señaladas, cuando la Corte Constitucional no establece el efecto de su decisión en la parte resolutive, debe entenderse que ésta ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta. Pretender descomponer el texto hasta sus enunciados gramaticales elementales, exigiendo de la Corte un pronunciamiento en relación con todas y cada una de las objeciones posibles respecto de cada elemento, sería un intento hiperracionalista de justificar un nuevo estudio de constitucionalidad a costa del efecto útil de la preceptiva constitucional referida. Por lo tanto, resultaría contrario a la misma Carta.

COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Alcance

La primera excepción, de cosa juzgada relativa implícita, ocurre cuando la Corte no le da efectos relativos en la parte resolutive de la sentencia, pero sí lo hace en la parte motiva. Con todo, la restricción de los efectos de la decisión en la parte motiva tienen que surgir más allá de toda duda. Esta circunstancia no puede colegirse de una sola frase de la parte motiva tomada fuera de contexto, ni de expresiones que sólo pretendan acentuar la forma gradual como la Corte va analizando la constitucionalidad de una disposición a lo largo del texto de la sentencia. Frente a los casos de cosa juzgada relativa implícita, como en cualquier evento de cosa juzgada relativa, la Corte puede manifestarse otra vez sobre el texto demandado, siempre y cuando el nuevo pronunciamiento tenga como sustento un análisis no contenido en el pronunciamiento previo de la Corte.

COSA JUZGADA APARENTE-Alcance

Esta ocurre cuando en la parte motiva de una sentencia la Corte no se pronuncia en lo absoluto sobre el contenido normativo de un texto, pero por error resuelve de fondo en relación con tal contenido normativo. Sin embargo, la existencia de una cosa juzgada

aparente no depende de que determinados cargos hayan sido estudiados en la parte motiva de la sentencia, sino de que el texto sobre el cual recae el pronunciamiento haya sido analizado. Por lo tanto, no hay cosa juzgada aparente sólo porque en la parte motiva no se haga una referencia explícita a un cargo hipotético planteado a posteriori en relación con algún elemento contenido en una de tales disposiciones, salvo que la inconstitucionalidad suscitada por el nuevo cargo sea evidente.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL-Alcance

El control integral implica, por un lado, una comparación de las disposiciones demandadas con la totalidad de la Constitución, y por otro, supone el estudio integral de todas las normas particulares que razonablemente puedan estar contenidas en el texto que ha sido demandado. Sin embargo, ello no significa que el análisis respecto de cada una de las disposiciones constitucionales deba estar explícito, ni que sea necesario en todos los eventos llevar a cabo una disección de todas y cada una de las normas contenidas en el texto legal analizado.

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Imposición de multas por Contralor a servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado

Referencia: expediente D-3856

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 101, inciso 1º (parcial) y parágrafo (parcial) de la Ley 42 de 1993, “por la cual se dictan normas sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal, Financiero y los organismos que lo ejercen”.

Demandante:

Raúl Fernando Duarte Baquero

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., tres (3) de julio de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Raúl Fernando Duarte Baquero demanda la expresión “hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”, contenida en el inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, así como la expresión “de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías”, contenida en el parágrafo del mismo artículo.

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. NORMA DEMANDADA

El texto de las expresiones demandadas es el que a continuación se subraya:

“LEY 42 DE 1993

(enero 26)

“Sobre la organización del sistema de control

fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

“ARTICULO 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 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.” (se subrayan los apartes demandados).”

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de los apartes de la norma demandada por ser ellos violatorios de los artículos 53, 13 y 230 de la Constitución.

El primer cargo en contra de la norma demandada se basa en la vulneración del derecho al mínimo vital consagrado en el artículo 53 de la Carta Política en la forma de una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo: “el artículo demandado señala una multa de hasta 5 salarios devengados como sanción a aquellos servidores públicos y particulares, la cual impondrán los contralores por cualquiera de las faltas mencionadas en el artículo demandado. Es clara aquí la violación a la norma constitucional, puesto que atenta contra uno de los fines básicos del estado de derecho; toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material, el derecho al mínimo vital, derecho a la subsistencia, consecuencias directas de los principios de dignidad humana y de estado social de derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución.”

Sostiene además que con la norma acusada “la persona dejará de recibir la remuneración a su trabajo hasta por el término de cinco meses, lo cual atenta gravemente contra la dignidad humana y los derechos a la salud, vivienda, educación, entre otros que la Constitución trae”.

Un segundo cargo lo hace consistir el demandante en la violación del derecho a la igualdad. Sostiene el actor:

“En la presente ley, se percibe claramente una vulneración al principio de igualdad, debido a que su tratamiento respecto de la sanción económica que impone, es de igual aplicación a cualquiera de los empleados públicos y particulares sin diferenciar su categoría salarial resultando mas gravosas para unos y más flexible para otros, a pesar de que se trate de la misma conducta. La norma realiza un catálogo de conductas e impone una sanción específica para cualquier funcionario, sin tener en cuenta la posición, salario y calidad del funcionario.”

Considera además que la sanción establecida en la norma acusada no es proporcional a la misma conducta realizada por diferentes personas: “Para algunas de ellas resulta paupérrima, por recibir una mayor remuneración; mientras que para otras puede resultar excesivamente gravosa, inclusive puede llegar a afectar su mínimo vital.”

Por último, un tercer cargo del demandante plantea que la sanción a imponer, lo mismo que las conductas proscritas, debe ser establecida en forma taxativa y los parámetros para su imposición fijados por el legislador. Manifiesta al respecto: “La ley debe establecer claramente las conductas de un funcionario que deben ser reprimidas por el derecho; y la sanción impuesta con mayor razón debe consagrarse taxativamente en la ley o por lo menos fijarse parámetros específicos para la imposición de éstas, debido a que no se pueden dejar al arbitrio de otros funcionarios bajo la excusa de que no se puede determinar la cuantía de su salario, pues no daría certeza jurídica para quien recibe la sanción contrariando así el principio fundamental de un Estado basado en el derecho.” Por ello considera que al no hacerlo la norma acusada viola el principio de legalidad, esto es, el artículo 230 de la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

1. Apoderada de la Auditoría General de la República

Doris Pinzón Amado, actuando en calidad de apoderada de la Auditoría General de la República, solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en las sentencias C-054 y C-286 de 1997, C-484 y 661 de 2000, en las que “ha sido reconocida la exequibilidad del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, así como la inexequibilidad de su parágrafo.”

2. Apoderado de la Nación – Contraloría General de la República

Víctor Raúl Mejía Castro, actuando en calidad de apoderado especial de la Nación – Contraloría General de la República, solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en las sentencias C-054 de 1997, C-286 de 1997 y C-484 de 2000.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto del veinte (20) de febrero de dos mil dos (2002), solicita a la Corte:

1. “Estarse a lo resuelto en la sentencia C-484 de 2000, que declaró INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993.”
2. Declarar la EXEQUIBILIDAD de la parte acusada del inciso primero del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, por lo aspectos aquí analizados”.

Como primera medida el Jefe del Ministerio Público considera que la Corte debe abstenerse de analizar la constitucionalidad del parágrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, toda vez que esta última disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-484 de 2000. Considera que no sucede lo mismo con respecto al inciso primero, ya que en el referido fallo así como en la sentencia C-054 de 1997, la Corte sólo examinó apartes de la norma que nada tienen que ver con lo ahora demandado por el actor, por lo que sólo existe cosa juzgada relativa en relación con la declaratoria de exequibilidad del inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993 y hay lugar entonces a un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados en la demanda.

Apoya la solicitud de exequibilidad de la expresión demandada del inciso 1º del artículo 101 ibídem., en las siguientes razones:

- a. Con respecto a la presunta vulneración del derecho a la igualdad considera el concepto fiscal que si bien la norma otorga un margen de discrecionalidad al funcionario de la contraloría para determinar el monto de la multa a imponer a la persona que incurra en alguna de las conductas proscritas por la norma y la cuantía de la multa es indeterminada, esta última “si es determinable por la Contraloría dentro del límite fijado en la disposición y atendiendo a la naturaleza y gravedad del comportamiento censurado, lo cual es razonable

considerando que los actos de obstrucción que buscan proscribirse con la sanción no afectan del mismo modo y con la misma intensidad el ejercicio del control fiscal, lo que determina la variabilidad del valor de la multa cuya severidad irá en proporción a aquella afectación. Es decir, al momento de aplicarse esta sanción el funcionario ha de observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.”

b. En relación con el cargo por vulneración del principio de legalidad afirma el Procurador General de la Nación que éste tampoco está llamado a prosperar puesto que si bien “en el capítulo relativo a las sanciones, la Ley 42 de 1993 no se indicaron criterios particulares para dosificar la multa, es claro que en su cuantificación debe observarse la modalidad y gravedad de la conducta sancionada, pues así se desprende del artículo 36 del Código Contencioso Administrativo – aplicable conforme al artículo 1° ibídem -, el cual precisa que cualquier decisión discrecional de contenido particular “debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

c. Por último, en lo que tiene que ver con la vulneración del derecho al mínimo vital sostiene la vista fiscal que el demandante interpreta erróneamente la disposición demandada al aseverar que ella permite “privar al servidor público de su remuneración mensual durante cinco (5) meses”. Por el contrario, considera que “el concepto de salarios devengados por el sancionado, es utilizado por el legislador sólo como patrón o punto de referencia para estimar el valor de la multa a imponer y su expresión en salarios mínimos permite garantizar que la sanción imponible sea proporcional a los ingresos recibidos por el sancionado.” Precisa que el artículo 104 de la ley ordena a los pagadores de las contralorías descontar las multas impuestas del salario devengado por el sancionado, lo cual “no implica que los descuentos puedan absorber el monto mensual del salario devengado”. Mediante una interpretación sistemática de la disposición acusada con la legislación laboral sobre la inembargabilidad de parte del salario, concluye que el valor de la multa será deducido gradualmente de tal forma que “en ningún momento la deducción cubra la totalidad del valor del salario mensual devengado, en donde el sancionado no podrá percibir una suma no inferior a un salario mínimo que le permita su supervivencia”.

Habiendo surtido la demanda el trámite procesal correspondiente para este tipo de negocios, procede la Sala Plena de la Corte a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer la presente demanda.¹

2. Cosa juzgada respecto del párrafo y respecto del inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993

2.1 Consideraciones generales: efectos de las sentencias de la Corte Constitucional en ausencia de un señalamiento expreso respecto de sus efectos en la parte resolutive

Esta Corporación ha establecido que cuando resuelve de fondo la constitucionalidad de una disposición y no hace explícitos los efectos relativos de su pronunciamiento, éste pasa a ser cosa juzgada constitucional absoluta.² Esta regla tiene dos excepciones. En primer lugar, la cosa juzgada relativa implícita, y en segundo lugar, la llamada cosa juzgada aparente.³

La primera excepción, de cosa juzgada relativa implícita, ocurre cuando la Corte no le da efectos relativos en la parte resolutive de la sentencia, pero sí lo hace en la parte motiva.

Con todo, la restricción de los efectos de la decisión en la parte motiva tienen que surgir más allá de toda duda. Esta circunstancia no puede colegirse de una sola frase de la parte motiva tomada fuera de contexto, ni de expresiones que sólo pretendan acentuar la forma gradual como la Corte va analizando la constitucionalidad de una disposición a lo largo del texto de la sentencia.⁴

Frente a los casos de cosa juzgada relativa implícita, como en cualquier evento de cosa juzgada relativa, la Corte puede manifestarse otra vez sobre el texto demandado, siempre y cuando el nuevo pronunciamiento tenga como sustento un análisis no contenido en el pronunciamiento previo de la Corte.⁵

Por otra parte, está la llamada cosa juzgada aparente. Esta ocurre cuando en la parte motiva de una sentencia la Corte no se pronuncia en lo absoluto sobre el contenido normativo de un texto, pero por error resuelve de fondo en relación con tal contenido normativo.⁶ Sin embargo, la existencia de una cosa juzgada aparente no depende de que determinados cargos hayan sido estudiados en la parte motiva de la sentencia, sino de que el texto sobre

el cual recae el pronunciamiento haya sido analizado.⁷ Por lo tanto, no hay cosa juzgada aparente sólo porque en la parte motiva no se haga una referencia explícita a un cargo hipotético planteado a posteriori en relación con algún elemento contenido en una de tales disposiciones, salvo que la inconstitucionalidad suscitada por el nuevo cargo sea evidente.

De lo anterior se tiene, entonces, que salvo las dos excepciones anteriormente señaladas, cuando la Corte Constitucional no establece el efecto de su decisión en la parte resolutive, debe entenderse que ésta ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta en los términos del artículo 243 de la Constitución. Pretender descomponer el texto hasta sus enunciados gramaticales elementales, exigiendo de la Corte un pronunciamiento en relación con todas y cada una de las objeciones posibles respecto de cada elemento, sería un intento hiperracionalista de justificar un nuevo estudio de constitucionalidad a costa del efecto útil de la preceptiva constitucional referida. Por lo tanto, resultaría contrario a la misma Carta.

El control integral implica, por un lado, una comparación de las disposiciones demandadas con la totalidad de la Constitución, y por otro, supone el estudio integral de todas las normas particulares que razonablemente puedan estar contenidas en el texto que ha sido demandado. Sin embargo, ello no significa que el análisis respecto de cada una de las disposiciones constitucionales deba estar explícito, ni que sea necesario en todos los eventos llevar a cabo una disección de todas y cada una de las normas contenidas en el texto legal analizado.

La Corte ha resaltado la importancia normativa que tiene el efecto de la cosa juzgada constitucional (C.N. art. 243) como consecuencia del control integral, no a partir de una concepción abstracta de seguridad jurídica, sino de la cláusula de Estado Social de Derecho (C.N. art. 1º), concibiéndola como un mecanismo para garantizar la vigencia de los derechos individuales y para el correcto funcionamiento de los órganos del Estado que permita el cumplimiento de sus cometidos estatales (C.N. art. 2º).

“Ahora bien, las sentencias de la Corte en ejercicio del control constitucional de las leyes no generan siempre una cosa juzgada absoluta pues ésta puede ser relativa, siempre y cuando esta Corporación limite expresamente los efectos de su decisión. Así lo entendió la Corte al declarar la exequibilidad del artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, según el cual “la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su

control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.” La sentencia C-037 de 1996 declaró exequible esa disposición “pero bajo el entendido de que mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta.” Por ende, cuando la Corte expresamente restringe, en la parte motiva, el alcance de la cosa juzgada, debe entenderse que ésta no es absoluta sino relativa, por más de que la parte resolutive no limite la cosa juzgada. En tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido de que sólo se han analizado determinados cargos, lo cual significa que la norma revisada puede ser acusada en el futuro por nuevas razones.” (resaltado y subrayado fuera de texto) Sentencia C-478/98 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

2.2 El caso concreto: cosa juzgada absoluta

El demandante acusa parcialmente de inconstitucionalidad tanto el inciso primero como el párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-484 de 2000, declaró INEXEQUIBLE el párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, por lo que esta disposición no hace parte del ordenamiento jurídico. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución, dicho párrafo se encuentra amparado 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.

Respecto del inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, se tiene que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad del artículo 101 en las Sentencias C-054 de 19978, C-286 de 19979, C-484 de 200010 y C-661 de 200011.

Las dos primeras sentencias versaron sobre un aparte del artículo 101 diferente al ahora demandado, por lo que no es posible afirmar la existencia de cosa juzgada sobre el aparte cuya constitucionalidad se cuestiona en esta oportunidad. Por su parte, la Sentencia C-484 de 2000 declaró la exequibilidad del artículo 101, salvo la expresión “cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”, que había sido declarada exequible en la Sentencia C-054/97. En dicha oportunidad, la Corte no otorgó efectos de cosa juzgada

relativa a su decisión, ni en la parte resolutive, ni lo hizo en la parte motiva. Por otra parte, tampoco observa la Corte que haya existido una cosa juzgada aparente, pues no observa que haya una total ausencia de pronunciamiento en torno al contenido normativo del texto demandado. Al contrario, la Corte tuvo oportunidad de analizar nuevamente dicha disposición en la Sentencia C-661/00, y se abstuvo de proferir un pronunciamiento de fondo, estándose a lo resuelto en la C-484/00.

Por lo anterior, se ordenará estarse a lo resuelto también en relación con el aparte del inciso primero del artículo 101 demandado en esta oportunidad.

VII. DECISIÓN

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.- ESTARSE A LO RESUELTO en relación con la expresión “hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”, contenido en el primer inciso del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, el cual fue declarado EXEQUIBLE en la Sentencia C-484 de 2000.

SEGUNDO.- ESTARSE A LO RESUELTO en relación con la expresión “de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías”, contenida en el párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, que fue declarado INEXEQUIBLE en la Sentencia C-484 de 2000.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-505/02

COSA JUZGADA APARENTE-Cargos referidos a puntos determinados no objeto de control constitucional (Salvamento de voto)

REF.: Expediente D-3856

Demanda de nconstitucionalidad contra el artículo 101, inciso 1° (parcial) y parágrafo (parcial) de la Ley 42 de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal, Financiero y los organismos que lo ejercen.

Magistrado Ponente:

Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Con el acostumbrado respeto, expreso a continuación las razones por las cuales no compartí la decisión adoptada por la corporación en el sentencia de la referencia.

En efecto, si bien sobre la disposición acusada, artículo 101 parcial de la Ley 42 de 1993, la Corte había proferido la sentencia C-484 de 2000, es lo cierto, que los cargos formulados en esa ocasión, se referían a unos puntos determinados -competencia de los contralores para imponer sanciones de tipo correccional, además de los sujetos y conductas que se sancionan- y que no obstante, la Corte Constitucional afirmó haber confrontado el artículo 101 frente a todas las disposiciones de la Constitución, es claro, que no juzgó el quantum de

la sanción a la luz de ninguna norma. Por ello considero, como lo expresé en la sesión respectiva, que en el presente caso tiene ocurrencia la llamada cosa juzgada aparente y por lo tanto la Corte ha debido entrar a resolver en el fondo sobre el cargo específico planteado en la demanda, que no había sido objeto de análisis por parte de la Corte, en la citada sentencia C-484 de 2000.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-505/02

COSA JUZGADA APARENTE-Existencia (Salvamento de voto)

COSA JUZGADA APARENTE-Hipótesis para existencia (Salvamento de voto)

MULTA-Valor determinable (Salvamento de voto)

CONTRALOR-Límite máximo del monto de la multa a imponer a servidores públicos o particulares (Salvamento de voto)

CONTRALOR-Multa de hasta cinco salarios mínimos diarios a servidores públicos o particulares que manejen fondos o bienes del Estado (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3856

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 101, inciso 1º (parcial) y párrafo (parcial) de la Ley 42 de 1993, “por la cual se dictan normas sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal, Financiero y los organismos que lo ejercen”.

Actor: Raúl Fernando Duarte Baquero

Magistrado ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto que me merece la sentencia aprobada por la mayoría de mis colegas dejo consignadas las razones que me llevan a salvar mi voto sobre la decisión de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-484 de 2000 en relación con la expresión “hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”, contenida en el primer inciso del artículo 101 de la Ley 42 de 1993. Considero que en la citada sentencia en realidad la Corte no se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma ahora acusada pese a declarar la exequibilidad de la totalidad de la disposición y hacerlo con carácter de cosa juzgada absoluta. La sentencia confunde disposición con norma acusada y pretende que por haberse pronunciado ya sobre la exequibilidad del inciso primero del artículo 101 de la Ley 42 de 1993 lo había hecho sobre la totalidad de las normas contenidas en dicha disposición. Pero tal pronunciamiento es sólo aparente; la Corte nunca había abordado el análisis de la expresión demandada en esta oportunidad. Ante esta situación, estimo que lo procedente era aceptar la existencia de una cosa juzgada aparente y proceder a hacer el examen de constitucionalidad de la norma acusada, tal y como se proponía en el proyecto de fallo no aprobado en Sala Plena. A continuación se transcriben los apartes pertinentes de dicho proyecto con el fin de dejar constancia sobre la manera como habría podido abordarse el examen de los cargos de la demanda, cuya conclusión considero ha debido ser la exequibilidad de la expresión demandada “en el entendido de que los salarios a que se refiere la norma son salarios diarios”. El proyecto de fallo arribaba a esta conclusión de la siguiente manera:

“Respecto del inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, se tiene que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad del artículo 101 en las sentencias C-054 de 1997¹², C-286 de 1997¹³, C-484 de 2000¹⁴ y C-661 de 2000¹⁵. Las dos primeras sentencias versaron sobre un aparte del artículo 101 diferente al ahora demandado, por lo que no es posible afirmar la existencia de cosa juzgada sobre el aparte cuya constitucionalidad se cuestiona en esta oportunidad. En cuanto al fallo C-484 de 2000 se tiene que en él se declaró la exequibilidad del artículo 101, salvo la expresión “cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”. Así, la Corte no otorgó efectos de cosa juzgada relativa a su decisión. No obstante, la Corte llega a la conclusión de que en el presente caso estamos frente a una cosa juzgada aparente, por lo que sí hay lugar a pronunciarse de fondo sobre los cargos de la demanda, tal y como lo ORDENA que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo, la entidad accionada la Vista Fiscal.

A la luz de la jurisprudencia constitucional existe cosa juzgada aparente en las siguientes hipótesis¹⁶: 1. Cuando la Corte resuelve sobre la exequibilidad de una disposición, pero en la parte motiva del fallo omite totalmente el análisis de constitucionalidad de la misma; esto se presenta esporádicamente, en especial cuando la demanda tiene por objeto muchas disposiciones de una ley pero el cargo elevado no se refiere al contenido material de todos los artículos acusados puesto que varios de ellos son impugnados tan solo con el fin de asegurar que la proposición jurídica demandada sea completa; 2. Cuando la Corte resuelve sobre la exequibilidad de una disposición, pero en la parte motiva del fallo se limita a analizar la constitucionalidad de sólo una de las normas contenidas en dicha disposición habida cuenta de que un mismo artículo legal puede contener varias normas; esto se presenta cuando un artículo legal es extenso y complejo – por ejemplo, porque contiene muchas normas agregadas en un inciso extenso o porque la técnica legislativa fue la de incluir en una misma disposición varios literales o numerales – pero el análisis de la Corte recae exclusivamente sobre una de las partes de la disposición demandada, sin que se efectúe juicio alguno sobre las demás partes que contienen sentidos normativos diferentes a los estudiados.

Estas dos hipótesis se distinguen de una situación distinta: cuando la Corte resuelve sobre la exequibilidad de una disposición, pero en la parte motiva del fallo se ha limitado a analizarla respecto de determinados cargos y no de otros cargos que puedan presentarse posteriormente. En esta situación no existe propiamente una cosa juzgada aparente –puesto que la Corte resolvió sobre la constitucionalidad de la norma y la juzgó en la parte motiva de su sentencia– sino una cosa juzgada restringida a unos cargos y, por ello, la jurisprudencia de esta Corte ha inscrito esta tercera hipótesis dentro del concepto de la cosa juzgada relativa, la cual puede ser expresa o implícita. Como en este caso, no se está ante un fenómeno de cosa juzgada relativa, la Corte no se detiene en este punto.

En conclusión, la Corte hasta el momento no se ha pronunciado sobre la norma contenida en el artículo 101 acusado que ORDENA que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo, la entidad accionada a los contralores no imponer una multa por un monto superior al establecido en la ley.

3. Problema jurídico

Para pronunciarse sobre el fondo de la demanda objeto de estudio la Corte deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera la Constitución, en especial los derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad y el principio de legalidad, la norma legal que fija el valor de cinco salarios devengados por el sancionado como límite máximo al monto de las multas que los contralores pueden imponer a servidores públicos o particulares que manejen fondos o bienes del Estado, cuando se configura alguna de las conductas establecidas en el inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993?

(...)

El artículo 101 de la Ley precisa las condiciones en que se puede imponer la multa. Se trata de una disposición en la que se enuncian las conductas contrarias a la ley, se establecen los posibles infractores, se atribuye la competencia para imponer la multa y se fija el monto máximo de la misma. La naturaleza correccional de la multa se hace manifiesta si se observan las conductas que pueden dar lugar a su imposición: se trata de infracciones que entorpecen la buena marcha del control fiscal, como no comparecer a las citaciones, no rendir las cuentas o los informes exigidos o no hacerlo en la forma y oportunidad debidos, incurrir reiteradamente en errores u omisiones en la presentación de cuentas e informes, entorpecer o impedir el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no suministrarles oportunamente las informaciones solicitadas, etc. Pero los cargos de inconstitucionalidad no se dirigen en contra las conductas objeto de reproche legal, sino contra el monto de la multa, en especial, contra el establecimiento de cinco (5) salarios devengados por el infractor como límite máximo de la multa a imponerle.

5. El valor de la multa es determinable

El actor acusa de inconstitucionalidad el parámetro para fijar el límite máximo de la multa establecido a los contralores por la norma acusada, ya que la multa de cinco salarios impuesta a un infractor de la disposición violaría los derechos al mínimo vital y a la igualdad, así como el principio de legalidad. La Corte, no obstante, no comparte la tesis según la cual la indeterminación de la multa a imponer conduzca a su inconstitucionalidad.

Ante todo es de advertir que la interpretación que el demandante hace de la norma acusada es errada en el sentido de que la multa a imponer sería de cinco salarios devengados por el sancionado para todos los casos, en los que se incurriera en alguna de las conductas ilegales

enunciadas en el artículo 101. El parámetro establecido por la norma es un máximo – “hasta por el valor de ...” – no un monto fijo. La medida sancionatoria a imponer debe ser adoptada mediante resolución (art. 104 de la Ley 42 de 1993) que, en todo caso, “debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa” (art. 36 C.C.A.). Por lo tanto, en la determinación del monto de la multa a imponer los contralores deben observar que la finalidad de la norma es “impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, transparente y eficiente control fiscal”¹⁷ y que la misma depende de la gravedad de los hechos sin que pueda afirmarse que el monto de la multa a imponer siempre ha de ser el máximo.

La Corte advierte la existencia de algún grado de indeterminación en el límite máximo del monto de la multa, ya que el artículo 101 se refiere en su inciso 1º sólo a “salarios devengados por el sancionado”, sin especificar si dichos salarios son “por horas”, “diarios”, “mensuales” o “anuales”. La Ley 42 de 1993 tampoco suministra parámetros adicionales para establecer si el monto de la multa se fija en horas, días, meses o años de salario. No obstante, esto no conlleva su inconstitucionalidad por violación del principio de legalidad porque en este caso es posible reducir la indeterminación a sólo dos posibilidades – salarios diarios o salarios mensuales – y precisar mediante un fallo condicionado cuál de las dos posibilidades es conforme con la Constitución. Ello es así porque los otros dos parámetros – salarios por horas o salarios anuales – resultan inadecuados para asegurar el correcto desempeño del control fiscal (fin de la norma) y son desproporcionados por su levedad (hasta cinco horas de salario como multa) o su drasticidad (hasta cinco años de salario) frente a los hechos que les sirven de causa (art. 36 C.C.A.).

Ahora bien, constata la Corte que la asignación correspondiente a cada empleo estatal es mensual (D.L. 1042 de 1978, artículo 1318), pero que el descuento por la ausencia del trabajo obedece a un criterio diario, no mensual¹⁹. Ello desarrolla la idea de que el salario se paga por el servicio rendido efectivamente, lo cual responde, a su turno, al concepto de que el salario remunera el trabajo realizado cada día, puesto que la Constitución dispone que el salario debe ser proporcional no solo a la calidad sino a la cantidad de trabajo (artículo 53 C.P.). La función remuneratoria del salario también cubre a los particulares en especial a los que manejen fondos o bienes del Estado.

A la luz de los principios de favorabilidad y proporcionalidad, ante la opción entre salario

diario o salario mensual, se tiene que la norma debe interpretarse en el sentido de que el máximo monto de la multa correccional a imponer en caso de la demostración de responsabilidad por la comisión de alguna de las conductas consignadas en la norma legal, es de cinco salarios diarios devengados por el sancionado. Ello porque debe respetarse el carácter correccional de la multa impuesta por las contralorías por conductas que impiden o entorpecen el buen funcionamiento del control fiscal. La imposición de multas sucesivas – cada vez que se presente la conducta no querida – por un monto hasta de cinco salarios mínimos mensuales sería mucho más gravosa de lo que es un monto de hasta cinco salarios mínimos diarios, lo cual contraría el principio de favorabilidad en la interpretación de la ley. Adicionalmente, se revela como desproporcionada frente al tipo de conductas cuya abstención se promueve. Resulta así desproporcionado que no atender a una citación, no rendir un informe a tiempo o incurrir en errores u omisiones en la presentación de cuentas e informes, entre otras conductas, puedan conducir a la imposición de una multa equivalente hasta cinco salarios mínimos mensuales a un servidor público – aún más si está ubicado en la parte inferior de la escala salarial del Estado – o al particular sujeto al control fiscal ejercido por las contralorías. Tal tratamiento resulta desproporcionado frente a la gravedad de las conductas reseñadas, más aún cuando las multas por los actos que entorpecen o impiden la función fiscal deben ser aplicadas en forma sucesiva cada vez que se presenten las referidas infracciones, sin que la suma de dichas multas pueda, en ningún caso, afectar la porción inembargable del salario (arts. 53 C.P. en concordancia con los artículos 15420 y 15521 C.S.T., y de los artículos 9522 y 9623 del Decreto 1848 de 1969). En consecuencia, la Corte concluye que la interpretación de la norma acusada conforme con la Constitución, y con la finalidad misma de la medida correccional establecida por el legislador, es aquella según la cual el monto máximo de la multa a imponer es de hasta cinco salarios mínimos diarios, por lo que procederá a condicionar la declaración de exequibilidad de la disposición demandada en ese sentido.

Por último, el principio de legalidad no exige que las multas a imponer por la comisión de determinadas conductas sean determinadas de manera fija por el legislador en un monto único, sino que dichas multas puedan ser objetivamente determinables, dependiendo de la ocurrencia y valoración de diversos factores relevantes cuya apreciación corresponde a la autoridad pública llamada a imponer la multa.”

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Hasta aquí el proyecto original presentado a Sala por el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

2 La Corte, al decidir sobre un aparte normativo que restringía la facultad de que la Corte definiera el efecto de sus fallos, dijo: “En conclusión, sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad.”

“(…)

“Pues la facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel” Sentencia C-113/93 (M.P. Jorge Arango Mejía)

3 Para una recopilación completa de la jurisprudencia en relación con tales figuras, ver Sentencia C-774/01 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

4 Ver Sentencia C-045/02 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

5 En la Sentencia C-925/00 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) la Corte dijo: “El primer concepto [la cosa juzgada relativa] alude a los eventos en que, por oposición al caso de un previo examen exhaustivo de la norma objeto de revisión por la Corte -lo que da lugar al fenómeno de la cosa juzgada absoluta-, el juez de constitucionalidad ha proferido antes un fallo de exequibilidad circunscrito de manera específica a alguno o algunos aspectos constitucionales de la norma, sin haberlos agotado en su totalidad, lo que conduce a que,

aun existiendo ya sentencia declaratoria de la constitucionalidad del precepto, subsiste la posibilidad de nuevo análisis de la disposición correspondiente, no ya por los conceptos precedentes -respecto de los cuales se juzgó y a los que no puede volverse- sino por otros sobre los cuales en el primer fallo no se pronunció la Corte.” (resaltado fuera de texto).

6 En la misma Sentencia C-925/00 estableció: “En cambio, cuando esta Corporación ha desarrollado el concepto de la cosa juzgada aparente, ha querido referirse a situaciones en las cuales en realidad la norma de que se trata no fue objeto de examen de constitucionalidad alguno, aunque parezca que lo haya sido, como cuando en la parte resolutive de la sentencia se declara exequible un artículo sobre cuyo contenido nada se expresó en los considerandos y, por lo tanto, no se produjo en realidad cotejo, ni absoluto o exhaustivo, ni relativo, ni parcial. (resaltado fuera de texto).

7 Así lo muestran los pronunciamientos a través de los cuales la Corte ha acogido esta figura. En efecto, en la Sentencia C-397/95 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), analizó el caso en que una disposición no había sido demandada, la Corte en Sentencia C-262/94 no se había pronunciado sobre ella en la parte motiva, y aun así, por error, aparecía declarada exequible en la parte resolutive. En dicha oportunidad “... resulta evidente, consultado el texto de dicho fallo, que los incisos primero y tercero no habían sido entonces demandados ni entró la Corte a ocuparse de su constitucionalidad

8 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-054 de 1997: “DECLARAR EXEQUIBLE el aparte final del artículo 101 de la Ley 42 de 1993 que dice: “y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”, bajo el entendido de que en dicha expresión no se consagra una causal autónoma para aplicar sanciones, sino una regla que deben seguir dichos contralores para imponerlas.”

9 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-286 de 1997: “ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia C-054 de 1997, que declaró EXEQUIBLE la expresión “ y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”, del artículo 101 de la ley 42 de 1993.”

10 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-484 de 2000: “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 párrafo que se declara INEXEQUIBLE.”

11 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-661 de 2000: “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.”

12 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-054 de 1997: “DECLARAR EXEQUIBLE el aparte final del artículo 101 de la Ley 42 de 1993 que dice: “y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”, bajo el entendido de que en dicha expresión no se consagra una causal autónoma para aplicar sanciones, sino una regla que deben seguir dichos contralores para imponerlas.”

13 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-286 de 1997: “ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia C-054 de 1997, que declaró EXEQUIBLE la expresión “ y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”, del artículo 101 de la ley 42 de 1993.”

14 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-484 de 2000: “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 párrafo que se declara INEXEQUIBLE.”

15 Con respecto al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 la Corte resolvió en sentencia C-661 de 2000: “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.”

17 Corte Constitucional, Sentencia C-484 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

18 Art. 13. De la asignación mensual. La asignación mensual correspondiente a cada empleo estará determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio, según la denominación y el grado establecidos por el presente decreto en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel.

19 Consejo de Estado, Sala de Consulta, Concepto de junio 21 de 1989.

20 Art. 154. Regla general. Modificado. L.11/84, art. 3°. No es embargable el salario mínimo legal o convencional.

21 Art. 155. Embargo parcial del excedente. Modificado. L.11/84, art. 4°. El excedente del salario mínimo mensual sólo es embargable en una quinta parte.

22 Art. 95. Inembargabilidad del salario mínimo legal. No es embargable el salario mínimo legal, excepto en los casos a que se refiere el artículo siguiente.

23 Art. 96. Embargabilidad parcial del salario. 1. Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias que se deban conforme a lo dispuesto en el artículo 411 del Código Civil, lo mismo que para satisfacer las obligaciones impuestas por la ley para la protección de la mujer y de los hijos. 2. En los demás casos, solamente es embargable la quinta parte de lo que exceda del valor del respectivo salario mínimo legal.