Sentencia C-603/00

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Promoción de investigaciones penales o disciplinarias

CONTRALORIA-Exigencia de suspensión inmediata de funcionario

Cuando el Contralor se dirige al nominador en demanda de la suspensión, no le deja alternativa distinta de proceder a ella. Se trata de un requerimiento con efectos vinculantes para el nominador, ya que la Carta Política emplea el término “exigir”, lo que definitivamente es distinto de “solicitar” o “pedir”, expresiones que, al fin y al cabo, dejarían la decisión en manos del funcionario administrativo correspondiente. Una exigencia tiene connotación imperativa; hace forzosa la ejecución de lo exigido. La medida tiene un alcance provisional, por cuanto no se separa definitivamente a los servidores públicos involucrados, cuya presunción de inocencia -en el campo fiscal, en el disciplinario y en el penal- todavía no ha sido desvirtuada. Pero permite que, si el Contralor tiene razones poderosas para temer que la permanencia de aquéllos en el desempeño de sus empleos pueda afectar las investigaciones, dificultar la tarea de fiscalización o comprometer todavía más el interés colectivo, los bienes del Estado o la moralidad pública, demande del nominador, con la referida fuerza vinculante, que se los suspenda, no a título de sanción sino como instrumento transitorio encaminado a la efectividad del control.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Remisión de funciones a contralores seccionales y locales

CONTRALOR DEPARTAMENTAL, DISTRITAL Y MUNICIPAL-Suspensión inmediata de funcionarios

ALCALDE-Origen de la suspensión

CONTRALOR DISTRITAL Y MUNICIPAL-Suspensión de alcaldes

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Exigencia informes sobre gestión fiscal

Referencia: expediente D-2682

Actor: Orlando Rengifo Callejas

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Orlando Rengifo Callejas contra el numeral 5 del artículo 105 de la Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

"LEY 136 DE 1994

(junio 2)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 105.- Causales de suspensión. El Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y los gobernadores en los demás casos, suspenderán a los alcaldes en los siguientes eventos:

(…)

II. LA DEMANDA

Considera el actor que la expresión acusada vulnera los artículos 1, 4, 268, numeral 8, y 272 de la Constitución Política.

En primer término conviene advertir que el demandante no presenta cargos directos en relación con cada una de las normas constitucionales que, a su juicio, resultan vulneradas por la expresión enjuiciada.

Sin embargo manifiesta el accionante que la violación alegada se presenta cuando el legislador otorga al Contralor General de la República la potestad de solicitar la suspensión de un alcalde, pese a que dicha facultad, en su sentir, debería ser de competencia exclusiva del contralor territorial correspondiente.

Afirma que, de acuerdo con lo establecido por las normas constitucionales supuestamente vulneradas, compete la vigilancia de la gestión fiscal en los distritos y municipios a los respectivos contralores, cuyas funciones se encuentran consignadas en el artículo 268 de la Carta. Por tanto, considera que todo servidor público del orden distrital o municipal -incluyendo a los alcaldes-, está bajo la tutela, en cuanto a su gestión fiscal, del contralor territorial respectivo, llegando incluso a ser objeto de suspensión en el ejercicio de sus cargos.

III. INTERVENCIONES

El Contralor General de la República presenta escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición parcialmente acusada.

Manifiesta que la facultad que tiene el Contralor General de la República para solicitar la suspensión de funcionarios públicos es una atribución que le es fijada directamente por la Constitución Política en su artículo 268, numeral 8, pero que, para aplicar dicha potestad,

previamente el Contralor debe agotar el correspondiente proceso o investigación, mediante los cuales obtenga suficientes elementos de juicio para imponer dicha sanción. Incluso puede -afirma-, con base en lo señalado por el artículo 99 de la Ley 42 de 1993, solicitar al ente nominador la suspensión provisional del funcionario investigado.

En segundo lugar afirma el Contralor, en lo referente a las atribuciones asignadas a los contralores territoriales, que, según lo dispuesto por el artículo 272, numeral 5, de la Constitución, los contralores territoriales tienen dentro de su respectiva jurisdicción las mismas funciones que le están asignadas al Contralor General de la República, incluida la facultad de solicitar la suspensión de funcionarios. Sin embargo, advierte que la propia Constitución determinó en los artículos 304 y 314 que, respecto de los gobernadores y los alcaldes, éstos sólo podrán ser suspendidos o destituidos en los casos taxativamente señalados en la ley.

Por lo expuesto, el Jefe del Organismo de Control Fiscal considera que el Constituyente delegó en el legislador la facultad de reglamentar las causales por las cuales procede la suspensión o la destitución de estos servidores públicos, lo cual se ha hecho en la Ley 136 de 1994 y que, de acuerdo con el tenor literal del artículo 105, numeral 5, dicha competencia se encuentra asignada exclusivamente al Contralor General y no a los contralores territoriales, como lo pretende el actor.

Afirma el interviniente que la disposición enjuiciada, al tener naturaleza sancionatoria y carácter taxativo, no puede ser objeto de interpretación analógica y su aplicación es restrictiva, es decir que sólo procede en los casos expresamente señalados por la ley.

Para el Contralor General de la República, la norma examinada encuentra plena justificación legal y constitucional, toda vez que al prohibir a los contralores departamentales o municipales adelantar la suspensión de los alcaldes y gobernadores, se evita que dichas determinaciones estén sujetas a presiones o influencias de carácter político regional.

Finalmente señala que, si un contralor territorial suspende a un alcalde municipal en el ejercicio de su cargo, el respectivo gobernador deberá abstenerse de darle cumplimiento a dicha solicitud, por cuanto quedaría incurso en las sanciones que fija el artículo 172 de la Ley 78 de 1986.

También presenta escrito, mediante el cual expone las razones que a su juicio ameritan la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, el ciudadano Joaquín Fernández De Castro Ortiz, en su calidad de apoderado del Ministerio del Interior.

Afirma que la disposición acusada debe ser analizada a la luz de dos normas constitucionales: el artículo 268, numeral 8, que señala en forma general a la Contraloría como competente para la suspensión de funcionarios, y dice que dicha facultad no está supeditada a lo regulado por determinada ley; y agrega que otra norma especial -el artículo 314- le asigna directamente al Presidente de la República y a los gobernadores dicha facultad respecto de los alcaldes, pero sujetándolo a lo que determine la ley.

El interviniente estima que, según lo dicho, el numeral 5 de la Ley 136 de 1994, parcialmente demandado, no vulnera ninguna norma constitucional, y que, por el contrario, se encuentra en armonía con lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 314 de la Carta.

Manifiesta que los alcaldes y gobernadores, al representar la voluntad del pueblo, deben estar sometidos al control y vigilancia de su gestión fiscal por parte de la cabeza, a nivel nacional, y no, como lo solicita el actor, en el contralor territorial, ya que en la mayoría de los casos no se evidenciaría imparcialidad debido a factores tales como las diferencias políticas o personales.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte declarar constitucionales las expresiones acusadas del artículo 105 de la Ley 136 de 1994, ya que, en su concepto, lejos de contrariar los preceptos constitucionales señalados como vulnerados, desarrolla y reitera lo dispuesto por el artículo 268, numeral 8, de la Carta Política.

Dice que, al efectuar una interpretación sistemática de los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución, se observa que el Constituyente, cuando usa la expresión “la Contraloría”, se refiere exclusivamente a la Contraloría General de la República.

Sostiene que, a pesar de que el artículo 272 Ibídem prescribe que los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán en el ámbito de su jurisdicción las funciones asignadas al Contralor General de la República en el 268, esta disposición no se

puede interpretar de manera exegética, como lo hace el demandante, debido a que en este precepto se describen funciones que son competencia exclusiva del aludido servidor público, tal como sucede con las señaladas en los incisos 1, 3, 4, 8 y 12.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La facultad prevista en el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política no es exclusiva del Contralor General de la República. Puede ser ejercida, en el ámbito de sus competencias, por los contralores seccionales y locales

El actor demanda la expresión "General de la República", contenida en el numeral 5º del artículo 105 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, al considerar que la facultad de suspender a los alcaldes municipales debe corresponder a los contralores territoriales y no al Contralor General de la República.

La Constitución Política, en el numeral 8 del artículo 268, asigna a la Contraloría General de la República la facultad de promover las investigaciones penales o disciplinarias que correspondan, pudiendo incluso llegar a exigir la suspensión inmediata de los funcionarios comprometidos.

El uso de la atribución en referencia tiene repercusión directa en la interrupción del ejercicio del cargo público objeto de la actuación del Contralor, ya que, cuando éste se dirige al nominador en demanda de la suspensión, no le deja alternativa distinta de proceder a ella. Se trata de un requerimiento con efectos vinculantes para el nominador, ya que la Carta Política emplea el término "exigir", lo que definitivamente es distinto de "solicitar" o "pedir", expresiones que, al fin y al cabo, dejarían la decisión en manos del funcionario administrativo correspondiente. Una exigencia tiene connotación imperativa; hace forzosa la ejecución de lo exigido.

Por otra parte, la medida en comento tiene un alcance provisional, por cuanto no se separa definitivamente a los servidores públicos involucrados, cuya presunción de inocencia -en el campo fiscal, en el disciplinario y en el penal- todavía no ha sido desvirtuada (art. 29 C.P.). Pero permite que, si el Contralor tiene razones poderosas para temer que la permanencia de aquéllos en el desempeño de sus empleos pueda afectar las investigaciones, dificultar la

tarea de fiscalización o comprometer todavía más el interés colectivo, los bienes del Estado o la moralidad pública, demande del nominador, con la referida fuerza vinculante, que se los suspenda, no a título de sanción sino como instrumento transitorio encaminado a la efectividad del control.

Ahora bien, el interrogante que suscita la demanda es el de si la indicada facultad es exclusiva del Contralor General o pueden también ejercerla, en sus respectivos territorios, los contralores seccionales y locales.

Por una parte, no puede perderse de vista que, según el artículo 272 de la Constitución, los contralores departamentales, distritales y municipales "ejercen, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268" (subraya la Corte).

La remisión es directa y no discrimina entre las funciones del Contralor, una de las cuales es precisamente aquella de la cual se trata.

La Corte considera, entonces, que, si se otorga -como debe otorgarse- pleno efecto a la norma constitucional en mención, los contralores seccionales y locales gozan, en sus respectivas órbitas de competencia, de la atribución señalada al Contralor General por el artículo 268, numeral 8, de la Carta, en su totalidad. Es decir que, como al hacer la remisión, el artículo 272 Ibídem no distinguió, tampoco el intérprete ni el juez constitucional pueden distinguir, y, por tanto, se encuentra autorizado constitucionalmente cada contralor departamental, distrital o municipal, en el ámbito de su respectivo departamento, distrito o municipio, para exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

De allí se concluye que la norma legal examinada no podía, como lo hizo, al enunciar las causales de suspensión de los alcaldes, circunscribir el evento de suspensión provisional a que se refiere el artículo 268, numeral 8, de la Constitución a la solicitud que eleve el Contralor General de la República. Tal circunstancia debe tener orgien también, a la luz de la Carta Política, en la exigencia que haga el respectivo contralor seccional o local.

Ahora bien, en algunas de las intervenciones dentro del presente proceso se ha sostenido

que las expresiones demandadas son constitucionales por cuanto los artículos 304 y 314 de la Carta Política solamente permiten la suspensión de gobernadores y alcaldes en los casos taxativamente señalados por la ley. Y aducen que, como precisamente la norma acusada plasma la causal, de interpretación restrictiva, concentrando en el Contralor General la facultad de exigirla, ella está vedada a los contralores territoriales.

No acepta la Corte ese argumento, que defiende la norma enjuiciada a partir de su misma existencia. Justamente es la constitucionalidad del precepto legal esgrimido la que aquí debe dilucidarse. Y, por tanto, si del presente fallo resulta la inexequibilidad de lo impugnado, la causal taxativa exigida por los artículos 304 y 314 de la Constitución es la que aparezca en la norma una vez retiradas de ella las expresiones inconstitucionales, que lo son, según las precedentes consideraciones, aquellas que radican exclusivamente en cabeza del Contralor General la atribución señalada en el artículo 268, numeral 8, de la Constitución Política.

Surge de allí, necesariamente, que, a partir de la notificación del presente Fallo, podrán los contralores distritales y municipales exigir al Presidente de la República y a los gobernadores, en sus respectivas órbitas de competencia, la suspensión de los alcaldes, si se dan las hipótesis contempladas en el varias veces enunciado artículo 268, numeral 8, de la Carta.

Desde luego, esto no implica que el Contralor General de la República quede excluido de tal facultad cuando se trata de entidades territoriales. Respecto de ellas solamente podrá ejercer control fiscal sobre el supuesto de que exista una ley que lo autorice, toda vez que la norma del artículo 267 de la Constitución es de interpretación restrictiva cuando estipula que "en los casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial" (subraya la Corte). En tales eventos extraordinarios y en los términos de la ley respectiva, el Contralor General desplazará, en el control posterior, al departamental, distrital o municipal; de no existir norma legal expresa que lo faculte para el caso excepcional, prevalece la competencia de aquéllos.

Sin embargo, no puede ser desconocido el numeral 4 del mismo artículo 268 de la Constitución, que faculta al Contralor General para "exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación". (Se subraya).

Es natural que, si de tales informes surge, a juicio del Contralor, el imperativo de solicitar y promover investigaciones penales y disciplinarias, puede aplicar con todo su rigor respecto de servidores públicos de cualquier nivel lo previsto en el artículo 268, numeral 8, de la Constitución Política, cuando esté de por medio el interés fiscal de la Nación.

En suma, la referencia que la norma acusada hace a la exigencia de suspensión de los alcaldes no puede ser exclusiva del Contralor General, pero tampoco debe impedir a éste que ejerza sus atribuciones, en las hipótesis previstas por los artículos 267 y 268, numerales 4 y 8, de la Constitución.

En los términos que se dejan expuestos, y sobre la base de que las expresiones demandadas deben ser analizadas -como se ha hecho- en conexión con el contexto, por lo cual la Corte integra la unidad normativa, se declarará la exequibilidad del numeral 5 del artículo 105 de la Ley 136 de 1994, excepto las palabras "General de la República", que serán declaradas inexequibles.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos de esta Sentencia, declarar EXEQUIBLE el numeral 5º del artículo 105 de la Ley 136 de 1994, excepto las expresiones "General de la República", que se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General