

D-13367  
OK

Bogotá D. C, 27 de junio de 2019

Honorables Magistrados  
**Corte Constitucional**  
 Sala Plena  
 Ciudad

**Asunto:** Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el artículo 101 parcial de la Ley 42 de 1993, “sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

**Mauricio Pava Lugo** y **Luis Alejandro Ramírez Álvarez**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, en nuestra condición de ciudadanos y en ejercicio del derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, elevamos la presente demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 101 parcial de la Ley 42 de 1993, “sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, por resultar contrario a los artículos 1, 6, 15, 29, 74 y 124 de la Constitución Política. Lo anterior conforme las consideraciones que se exponen a continuación.

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
 NOTARIA SESELETA Y CAJAL DE BOGOTÁ D.C.  
 ENCARGADA

### 1. Norma demandada

El aparte de la norma demandada se destaca mediante subraya, así:

*Ley 42 de 1993*  
*(enero 26)*

*sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.*

(...)

*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; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.*

**2. Normas constitucionales que se desconocen**

Los apartes subrayados de la norma resultan contrarios a los artículos 1, 6, 15, 29, 74 y 124. A continuación se transcriben las referidas normas y en negrilla se marca el aparte concreto que se considera vulnerado.

*Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, **fundada en el respeto de la dignidad humana**, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

(...)

*Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por **infringir la Constitución y las leyes**. Los servidores públicos lo son **por la misma causa** y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

(...)

*Artículo 15. **Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar** y a su buen nombre, **y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar**. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido*

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA





sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad **y demás garantías consagradas en la Constitución.**

**La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables.** Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, **en los términos que señale la ley.**

(...)

Artículo 29. **El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.**

**Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa,** ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras **no se la haya declarado judicialmente culpable.** Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

(...)

Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

**El secreto profesional es inviolable.**





(...)

Artículo 124. **La ley** determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

### 3. Razones de la demanda

Las disposiciones demandadas facultan a las Contralorías para imponer multas hasta de cinco salarios de los que devengue el sancionado cuando “de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas”. La indeterminación de la forma de graduar esta sanción, su desproporción respecto de las posibles faltas y la generalidad y ambigüedad de las causales que se demandan, son contrarias a la dignidad humana, al debido proceso y al principio de legalidad frente a responsabilidad de funcionarios como presupuestos esenciales del ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

La transgresión mencionada se materializa esencialmente por cuanto la norma: i) tipifica una conducta que no es posible determinar a partir de su texto literal ni del cuerpo normativo al que pertenece; ii) no contempla un procedimiento aplicable para la imposición de la multa, lo que en la práctica ha habilitado a que sea definido por vías no legales; iii) no contempla criterios de graduación del monto de la multa, lo cual permite que el contralor establezca a su arbitrio su cuantía; iv) establece un régimen de responsabilidad objetiva que no cumple con los estrictos requisitos establecidos por la jurisprudencia para esos casos.

A partir de las anteriores razones, que serán explicadas como cargos a lo largo del libelo, se llega a que los apartes demandados del artículo 101 de la Ley 42 de 1994 son contrarios a los artículos 1, 6, 15, 29, 74 y 124 de la Constitución aplicables a cualquier ejercicio del poder punitivo del Estado.

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESEVIERA CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



Como aclaración previa a la argumentación de cada uno de los elementos enunciados, se explicará que, a pesar de existir varios pronunciamientos de la Corte respecto del artículo al que pertenecen las expresiones demandadas, ninguno de ellos ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta, por lo que el debate que aquí se propone es procedente.

#### 4. Ausencia de cosa juzgada

El artículo 101 de La Ley 42 de 1993 ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. No obstante, ninguno de ellos inhabilita la presentación de esta demanda ni tampoco un pronunciamiento de fondo por parte del Alto Tribunal. Para explicar esto, primero se hará una referencia a la postura jurisprudencial actual sobre la cosa juzgada. Luego se hará una síntesis de los pronunciamientos que han abordado el artículo 101 para, finalmente, mostrar que ninguno de ellos ha abordado el debate que aquí se propone.

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

##### 4.1. Concepto de cosa juzgada y sus efectos

La tipología de las distintas formas de esta figura fueron explicadas con suficiencia en la sentencia C-007 de 2016, por lo que se procede a transcribir su contenido en extenso dada la relevancia para el caso concreto:

*3.2.1. La distinción entre cosa juzgada **formal y material** se determina en función del objeto de control y, de manera particular, a partir de la **distinción entre enunciado normativo y norma**<sup>1</sup>. Existirá cosa*

<sup>1</sup> La diferencia ha sido explicada en varias oportunidades. La sentencia C-073 de 2014 advierte: “Esta precisión conceptual parte de la base de la distinción entre disposición y norma. En efecto, la teoría constitucional, distingue con claridad entre, de una parte, las disposiciones o enunciados normativos, esto es, los textos legales y, de otra, las normas o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por vía de aplicación o de interpretación, de dichos textos. Conforme a lo anterior, la Corte ha reconocido que es perfectamente posible que una disposición o enunciado normativo





juzgada **formal** cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre **un texto igual** al sometido nuevamente a su consideración. Se tratará de cosa juzgada **material** cuando el pronunciamiento previo de la Corte examinó **una norma equivalente** a la demandada pero reconocida en un texto normativo diverso<sup>2</sup> o, dicho de otra forma “la cosa juzgada material se predica **de la similitud en los contenidos normativos** de distintas disposiciones jurídicas”<sup>3</sup> de manera que, aunque diferentes, producen los mismos efectos<sup>4</sup>.

3.2.2. La diferencia entre cosa juzgada **absoluta**<sup>5</sup> y **relativa** se establece **teniendo en cuenta el cargo** de inconstitucionalidad y, en particular, **la amplitud** del pronunciamiento previo de la Corte. Será cosa juzgada **absoluta**, cuando la primera decisión **agotó cualquier debate** sobre la constitucionalidad de la norma acusada<sup>6</sup>. Será cosa juzgada **relativa** si la Corte en una decisión anterior juzgó la validez constitucional **solo desde la perspectiva de algunos de los cargos**

pueda contener diversas normas o reglas de derecho, mientras que una misma norma puede estar contenida en diversos textos o enunciados legislativos.” En esa dirección también la sentencia C-1046 de 2001.

<sup>2</sup> Sobre el particular la sentencia C-148 de 2015 explicó que la cosa juzgada material se produce “cuando existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo, de manera tal que frente a una de ellas existe ya un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.”

<sup>3</sup> Sentencia C-241 de 2012. En la sentencia C-757 de 2014 explicó la Corte: “De tal modo, desde el punto de vista lingüístico el aspecto determinante para establecer si hay o no cosa juzgada material no es la sintaxis o estructura gramatical del texto demandado, sino los cambios semánticos. Es decir, aquellos cambios que impliquen una alteración del sentido o significado del texto, cuando éste sea relevante desde el punto de vista de sus consecuencias jurídicas.”

<sup>4</sup> Sentencia C-587 de 2014.

<sup>5</sup> En la sentencia C-1024 de 2004 la Corte señaló: “En sentencia C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) esta Corporación estableció que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, tanto en su parte resolutoria como motiva, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional. (...) Dichas decisiones tienen un alcance absoluto de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, pues (i) sólo a esta Corporación le compete determinar los efectos de sus fallos en cada sentencia (...); de suerte que, (ii) cuando la Corte no fija expresamente el alcance de sus decisiones, en principio, se entiende que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, pues está Corporación está obligada a confrontar las disposiciones demandadas con la totalidad de la Constitución.”

<sup>6</sup> Así por ejemplo en las sentencias C-310 de 2002, C-584 de 2002 y C-149 de 2009.

**NANCY GARRIZÓN VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



**posibles.** En el primer caso, por regla general, **no será posible emprender un nuevo examen** constitucional. En el segundo, por el contrario, será posible examinar la norma acusada **desde la perspectiva de las nuevas acusaciones.**

3.2.3. La condición **explícita o implícita** de la cosa juzgada se predica únicamente de los casos en los que ella **es relativa.** Se tratará de cosa juzgada relativa **explícita** cuando en la parte resolutive de la sentencia se **establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos** analizados. Será por el contrario **implícita** cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutive, de las consideraciones de la sentencia **se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos**<sup>7</sup>.

3.2.4. La cosa juzgada **aparente** designa aquellas hipótesis en las cuales la Corte, a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias **declarando la exequibilidad** de una norma, **en realidad no ejerce función jurisdiccional** alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia<sup>8</sup>. En estos casos, la declaración **no encuentra apoyo alguno en las consideraciones** de la Corte y, en esa medida, **no puede hablarse de juzgamiento.**

3.2.5. A partir de esta tipología general -excluyendo la cosa juzgada aparente- surgen entonces **seis tipos de sentencias** según la combinación que se haga de ellas. Así es posible identificar en la práctica de este Tribunal sentencias que hacen tránsito a **cosa juzgada formal (1) absoluta, (2) relativa explícita y (3) relativa implícita,** de una

<sup>7</sup> Con ese sentido se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-478 de 1998, C-310 de 2002, C-469 de 2008, C-600 de 2010, C-912 de 2013 y C-148 de 2015.

<sup>8</sup> En la sentencia C-774 de 2001 explicó la Corte: “Ha dicho la Corte que la cosa juzgada es apenas aparente, cuando la declaratoria de constitucionalidad de una norma, carece de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En estos eventos “...la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado...” (...), tiene como consecuencia que la decisión pierda, “...la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en casos ulteriores en los cuales se vuelva a plantear el asunto tan sólo supuesta y no verdaderamente debatido...” (...). Es decir que en este caso es posible concluir que en realidad no existe cosa juzgada y se permite una nueva demanda frente a la disposición anteriormente declarada exequible y frente a la cual la Corte debe proceder a “... a resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.” (...)”



parte, y providencias que hacen tránsito a **cosa juzgada material (4) absoluta, (5) relativa explícita y (6) relativa implícita.** Ellas son el resultado de la forma en que se relacionan en cada caso el objeto de control y los cargos de inconstitucionalidad. (negrilla fuera de texto)

A partir de la anterior caracterización, pasa a analizarse cada uno de los pronunciamientos previos que ha tenido el artículo 101, para evidenciar que ninguno de ellos ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta.

**4.2. Pronunciamientos sobre el artículo 101 de la Ley 42 de 1993**

Las sentencias que han estudiado la norma y sus contenidos esenciales se pueden resumir así:

**i) C-054 de 1997.** En esta oportunidad fue demandada la expresión “y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello” ubicada al final del primer inciso del artículo 101, bajo el cargo de que “las multas pueden ser impuestas con fundamento exclusivo en la voluntad omnímoda del contralor, vale decir, sin fórmula de juicio”. Para los actores ello iba en contra del artículo 29 superior. En esta oportunidad la Corte señaló que la norma presentaba dos interpretaciones posibles, siendo solo una de ellas ajustada a la Carta. En palabras del tribunal:

*En cambio, interpretado el aparte acusado en el sentido en que esta Corte lo entiende, es decir, que él **no constituye una causal autónoma que autoriza la sanción de multa a juicio de los contralores,** sino que contiene simplemente **una regla a seguir** cuando se trate de aplicar sanciones por la comisión de las faltas que expresamente tipifica la norma.* (negrilla fuera de texto)

En virtud de ello, en la parte resolutive declaró exequible el aparte final del artículo “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”. En otras palabras, para la Corte está proscrita la consagración de facultades

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA





omnímodas en cabeza del contralor al momento de imponer cualquier sanción, por lo que el aparte demandado no debe entenderse como una causal autónoma.

Como se aprecia, este fallo se refirió solo a la expresión demandada y con respecto al cargo planteado, por lo que sus efectos frente a la presente demanda son de cosa juzgada material (por cuanto no se refiere al mismo texto normativo), relativa (por cuanto el pronunciamiento previo no agota el debate constitucional que ahora se propone) e implícita (por cuanto si bien no lo dice expresamente, es claro que las consideraciones se limitan a los cargos analizados).

**ii) C-286 de 1997.** En este caso fue demandada exactamente la misma expresión estudiada en la C-054 de 1997. Según el texto del fallo, la demanda señalaba que la norma era inconstitucional por dos razones: i) faculta a los contralores para imponer multas sin sujeción a norma alguna; y ii) priva de medios de defensa a los supuestos infractores al no tener la oportunidad de rendir descargos. En esta oportunidad la Corte consideró que existía cosa juzgada y decidió estarse a lo resuelto en el fallo anterior en relación con las facultades sobre los contralores. No obstante, omitió referirse a la falta de normativa para ejercer defensa frente a la multa.

A partir de ello, en relación con el cargo que ahora se presenta, se encuentra que esta sentencia tampoco implica un efecto de cosa juzgada absoluta, en los mismos términos del fallo anterior.

**iii) C-484 de 2000.** En esta oportunidad la demanda se dirigió contra los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993. No obstante, el despacho sustanciador decidió rechazar la demanda en lo que tenía que ver con la expresión *“y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”* del artículo 101 por considerar 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.”*

**NANCY GARCÍA VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA





El primero de los cargos admitidos sostiene que las sanciones de amonestación, solicitud de remoción y suspensión de contratos son de competencia exclusiva de la Procuraduría y que habilitar al Contralor implica una invasión de competencias. El segundo refirió que las normas también son contrarias al principio *non bis in idem*, “*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*”.

A partir de estos elementos la Corte fijó el problema jurídico de “*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 arribó a la conclusión de que existe una separación de funciones entre los dos órganos que no puede ser invadida. En la misma línea, dijo que la multa y la amonestación son medidas correccionales y no disciplinarias y que, por tanto, pueden ser impuestas directamente por los contralores. Esta diferencia de naturaleza también implica que no se vulnera el principio *non bis in idem*, en la medida en la que unas y otras recaen sobre causas y objetos diferentes.

Sobre las sanciones de remoción del cargo, terminación del contrato y suspensión de funciones, señaló que “*afectan el núcleo esencial de la relación laboral entre el Estado y el servidor público, la cual se ubica en el derecho disciplinario*”. A partir de ello, aquellas solo pueden ser adoptadas previo proceso disciplinario por el órgano competente y a solicitud del contralor del caso.

Finalmente, la Corte consideró necesario referirse al párrafo del artículo 101 que facultaba al Contralor para reglamentar el monto de la sanción cuando la persona no devengara salario. Señaló que “*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*”. Así, consideró contrario a los artículos 29 y 124 superiores el que el ente fiscal tuviera la prerrogativa de regular esa materia y declaró inexecutable el párrafo.

Bogotá D.C. [Colombia] Carrera 5 bis # 66-29 PBX: [1] 211 4355.

Medellín [Colombia] Carrera 43 A # 1-50 Torre 1 Piso 6 San Fernando Plaza Bogotá [1] 609 2482

Manizales [Colombia] Carrera 23 # 62-39 Oficina 903 B Centro Empresarial Capitalia Tel: (+57) 310 418 5570

www.mpapenalcorporativo.com

email: secretariaejecutiva@mpapenalcorporativo.com

12/09/2011



En virtud de lo anterior, en la parte resolutive se lee:

*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 párrafo que se declara INEXEQUIBLE*

Del contenido de esta providencia se extraen tres subreglas concretas: i) dada la delimitación de competencias entre Procuraduría y Contraloría, está prohibido que la segunda adopte sanciones de naturaleza disciplinaria; ii) las multas son medias coercitivas y no tienen naturaleza disciplinaria, por lo que pueden ser adoptadas por la Contraloría; y iii) la ley debe definir claramente la conducta sancionable y el monto de la sanción, por lo que la Contraloría no puede determinar el contenido de estos elementos.

A partir de lo dicho, este fallo tampoco se refiere a las expresiones demandadas de manera absoluta, por lo que no inhabilitan un nuevo pronunciamiento. Sin perjuicio de lo anterior, se destaca que la fórmula utilizada en la parte resolutive de la sentencia fue “*Declarar EXEQUIBLE el artículo 101 con excepción de (...)*”. Esta expresión generó dudas acerca de los efectos del fallo, como pasa a explicarse.

**iv) C-661 de 2000.** En esta oportunidad fueron demandados apartes de los artículos 99 a 104 porque para los actores habilitan a la Contraloría a imponer sanciones disciplinarias. En esta oportunidad la Corte decidió estarse a lo resuelto en las sentencias C-054 de 1997 y C-484 de 2000, así:

*Con base en lo precedente, se puede deducir que los cargos presentados por la actora en la demanda que ocupa la atención de la Corte, en contra de los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley 42 de 1993 (Expediente D-2675), por vulneración del ordenamiento*

Bogotá D.C. [Colombia] Carrera 5 bis # 66-29 PBX: [1] 211 4355.

Medellín [Colombia] Carrera 43 A # 1-50 Torre 1 Piso 6 San Fernando Plaza Tel: (+57) 310 418 5572

Manizales [Colombia] Carrera 23 # 62-39 Oficina 903 B Centro Empresarial Capitalia Tel: (+57) 310 418 5570

www.mpapenalcorporativo.com

email: secretariaejecutiva@mpapenalcorporativo.com





constitucional en los artículos 121, 268 y 277, **presentan identidad con los ya dilucidados en la Sentencia C-484 del 4 de mayo de 2000**, en la medida en que la demandante sostiene que las sanciones contenidas en esas normas **escapan al ejercicio de las función de control fiscal, toda vez que no presentan un carácter patrimonial sino disciplinario** y, por lo tanto, son, exclusivamente, aplicables por el Ministerio Público en ejercicio de la potestad disciplinaria. (negrilla propia)

Frente a los artículos 103 y 104 decidió declarar exequibles las expresiones “La negativa del nominador a dar aplicación a la sanción se reputará como causal de mala conducta” y “multas”, por el cargo analizado sobre la no invasión de competencias, dado que el Contralor le corresponde remitir la actuación al procurador para que surta el trámite disciplinario en esos casos.

En estos términos, la sentencia tampoco genera efectos de cosa juzgada absoluta respecto del debate que se propone.

**v) C-505 de 2002.** En esta oportunidad fueron demandadas las expresiones del artículo 101 “hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”, del primero inciso, y “de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías” del parágrafo. Los demandantes señalaron que aquellas atentaban contra los derechos del destinatario, en la medida que permiten que una persona se vea privada de su salario por 5 meses y que ello ocurre sin diferenciar la categoría salarial. Finalmente, dijeron los actores que la sanción y la conducta deben ser establecidas en forma taxativa por el legislador, cosa que frente a las expresiones demandadas no ocurre.

Para decidir la Corte consideró que había cosa juzgada frente a las dos expresiones. Sobre el parágrafo dijo que este había sido declarado inexecutable en sentencia C-484 de 2000, por lo se estuvo a lo resuelto.

Frente a la expresión alusiva al monto de la multa, indicó que el inciso 1° del artículo 1010 había sido objeto de pronunciamientos en las sentencias C-054 de 1997, C-286 de 1997, C-484 de 2000 y C-661 de



**NANCY GAVIÑA VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



2000. A partir de ello, planteó el siguiente análisis de existencia de cosa juzgada:

*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. (negrilla propia)*

Sin perjuicio de lo confuso del párrafo citado, en la parte resolutive adoptó la siguiente fórmula

*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.*

La lectura de cosa juzgada absoluta frente al inciso primero del artículo 101 no fue pacífica. Hubo aclaración y salvamento de voto que consideraron que el hecho de que la sentencia C-484 de 2000 hubiera dicho en su parte resolutive que declaraba exequible el artículo 101 no implicaba que hubiera agotado cualquier debate sobre esa disposición, pues en el fallo solo fueron estudiados los cargos






concretos de la demanda y no la norma en su integridad. El primero de ellos realizado por el magistrado Alvaro Tafur Galvis expresó:

*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.** (negrilla propia)*

El segundo de ellos fue hecho por el magistrado Manuel José Cepeda, así:

*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.*

Al desarrollar el contenido de dicha afirmación, el magistrado que salvó el voto transcribió lo que, en su parecer, debió ser el análisis de la cosa juzgada en este caso:

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCUENTRO

REPÚBLICA  
NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.



En la sentencia C-484 de 2000 la Corte abordó, por el cargo según el cual la norma acusada vulnera los principios del non bis in idem y de separación de funciones entre la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, la facultad de imponer multas atribuidas a las contralorías por causales que constituyen al mismo tiempo falta disciplinaria sancionable por la Procuraduría. En la parte motiva del fallo la Corte **se limitó a esclarecer la naturaleza jurídica de la multa que pueden imponer los contralores cuando se dan las causales establecidas en la ley, analizó la constitucionalidad de la norma que otorga a los contralores la facultad para imponer sanciones a la luz de los artículos constitucionales que delimitan las competencias de los diversos órganos de control y evaluó la compatibilidad de la norma competencial con el principio del non bis in idem**, para concluir que dicha norma no vulneraba el artículo 29 de la Constitución. La sentencia C-661 de 2000 se estuvo a lo resuelto en las sentencias C-054 de 1997 y C-484 de 2000, **sin que en su parte motiva haya entrado a analizar las otras partes del artículo 101 demandado.** (negrilla propia)

De la aclaración y salvamento enunciados se evidencia que la posición sobre la cosa juzgada absoluta frente al inciso primero del artículo 101 no fue unánime. El reproche en esencia se fundamenta en que, para los magistrados que apartaron, el sentencia C-484 de 2000 no agotó el debate constitucional frente a la totalidad de la disposición normativa. En concreto, para los disidentes la Corte no se ha referido a la exequibilidad del monto de la multa, lo cual era el centro del debate de uno de los cargos de la demanda.

A partir de lo anterior, si bien existe un pronunciamiento que reconoce la cosa juzgada absoluta frente a la totalidad del artículo 101 al que pertenecen las expresiones que ahora se demandan, lo cierto es que aquello parte de una lectura errada que en esta oportunidad se solicita ajustar.

#### **4.3. Análisis de cosa juzgada en el presente asunto.**

NANCY GARCÍA VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
BOGOTÁ



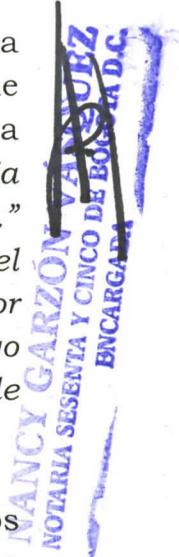


Como se desprende del anterior recuento, es claro que los efectos que han tenido las sentencias de la Corte frente al artículo 101 no ha sido un tema pacífico. El elemento crítico se dio con la parte resolutive de la sentencia C-484 de 2000 que adoptó la fórmula *“Declarar EXEQUIBLE el artículo 101 de 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”*. Lo anterior por cuanto aquella fue entendida como un pronunciamiento sobre la totalidad del artículo y, por tanto, con un efecto de cosa juzgada absoluta frente a este.

Lo problemático de dicha fórmula fue puesto de presente en la aclaración y el salvamento de voto hechos en la sentencia C-505 de 2002 donde se señaló que existía en realidad una cosa juzgada aparente ya que, según el magistrado Cepeda, *“la Corte nunca había abordado el análisis de la expresión demandada en esta oportunidad.”* En el mismo sentido se expresó el magistrado Tafur al decir 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”*.

En el caso que ahora es objeto de estudio se acogen dichos argumentos en la medida en la que a la fecha la Corte no se ha referido a las expresiones *“hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes”* ni *“de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas”*.

Sobre la primera, en la sentencia C-286 de 1997 la Corte inmotivadamente omitió referirse a los cargos que se dirigían contra la posibilidad imponer multas sin criterios claros que la delimitaran y en la C-505 de 2002 reconoció el supuesto efecto de cosa juzgada absoluta. Luego la facultad de multar hasta por 5 salarios no ha sido aún objeto de debate en un pronunciamiento de la Corte. En cuanto la segunda expresión, esto es las causales que habilitan la referida





multa, ninguna de las demandas se ha dirigido contra las que son específicamente demandadas en este caso.

Por el contrario, del contenido de los fallos puede decirse que las sub reglas que han sido fijadas son las siguientes:

- i) El contralor no tiene facultad para poner sanciones de forma omnímoda, por lo que la frase “y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello” debe ser entendida en el sentido en el que *“no se consagra una causal autónoma para aplicar sanciones, sino una regla que deben seguir dichos contralores para imponerlas”* (C-054 de 1997, C-286 de 1997 y C-484 de 2000).
- ii) El contralor no puede imponer sanciones de naturaleza disciplinaria ya que ello es competencia del Procurador (C-484 de 2000 y C-661 de 2000).
- iii) La multa y la amonestación son medidas correccionales y no disciplinarias, por lo que sí pueden ser impuestas por los contralores (C-484 de 2000 y C-505 de 2002).
- iv) El contralor no puede determinar el monto de la sanción ya que el principio de legalidad exige que en materia sancionadora la ley señale claramente la infracción, la sanción y su monto (C-484 de 2000 y C-505 de 2002).

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
 NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
 BARRIO GUAYACÁN

Estos elementos ponen en evidencia que el criterio que fue expuesto en los fallos precedentes frente a la existencia de cosa juzgada absoluta sobre el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 debe ser modificado. Tales antecedentes han fijado subreglas útiles al presente debate, pero: i) no han abordado cargo alguno contra las expresiones que ahora se demandan; ii) en sus consideraciones no se ha hecho ninguna referencia expresa a dichas expresiones formal ni materialmente; y iii) las partes resolutivas no las han mencionado. En virtud de ello, tales pronunciamientos tienen efectos de cosa juzgada aparente o, a lo sumo, de cosa juzgada material relativa implícita, que no impiden el estudio que aquí se propone.





**5. Primer cargo. La expresión “de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías” vulnera el debido proceso administrativo al establecer como objeto de multa una conducta indeterminada y que no es posible determinar.**

De manera general el *ius puniendi* o derecho sancionador ha sido entendido como la capacidad que tiene el Estado para sancionar o tomar medidas respecto de ciudadanos que incumplan el ordenamiento jurídico. Esta facultad se despliega en diferentes ámbitos y es más o menos severa dependiendo del interés jurídico protegido y de la gravedad de la afectación. No obstante, todas las áreas de ejercicio del *ius puniendi* comparten una característica que se deriva del artículo 29 de la Constitución como lo es el respeto por el debido proceso. Como se dijo en la sentencia T-1263 de 2001, el derecho fundamental al debido proceso “*constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales*”.

**NANCY GARCION VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

A partir de lo anterior, la jurisprudencia ha entendido que la aplicación del debido proceso tiene diferentes dimensiones dependiendo del área de ejercicio del *ius puniendi* de que se trate. Así, el derecho penal, por tener como posible sanción la privación de la libertad, obedece a parámetros más estrictos que los que podrían aplicar en otras expresiones. Sin perjuicio de ello, es decantada la posición de que, independiente del área de que se trate, el ejercicio del *ius puniendi* debe cumplir con los requisitos de legalidad, reserva de ley y tipicidad como manifestación de la garantía del debido proceso.

Estos requisitos se derivan de varios artículos constitucionales. Primero, el artículo 6 de la Constitución dice que “*los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes*” y agrega que “*los servidores públicos lo son por la misma causa*”.





y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. También del artículo 29 que expresa que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” y “con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Finalmente, para el caso de los servidores públicos el artículo 124 superior estatuye que “La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”. Así, para que una persona pueda ser declarada responsable se hace imperioso que la conducta de que se le acusa esté previamente consignada como falta en la Carta o en una norma de rango legal.

A partir de ello, la Corte en sentencia C-818 de 2005 explicó el contenido del principio de legalidad, así:

*Esta Corporación ha dicho que conforme al principio de legalidad, el comportamiento sancionable, las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición, deben estar **previamente definidos, en forma suficientemente clara, por la ley.***

*Este principio comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que **existan preceptos jurídicos anteriores** (lex previa) que permitan predecir con **suficiente grado de certeza (lex certa)** aquellas **conductas infractoras** del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. La segunda, de carácter formal, relativa a la **exigencia y existencia de una norma de rango legal**, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración. (negrilla fuera de texto)*

En materia de *ius puniendi* la Corte ha señalado que toda norma que impone una sanción debe poder ser objeto de un escrutinio de *estricta legalidad* que varía dependiendo del tipo de castigo, lo cual está encaminado a evitar la arbitrariedad en el ejercicio de estas facultades. Ha aclarado que “*está proscrito sancionar con arreglo a leyes altamente*

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
EN CARREGA





*imprecisas o indeterminadas.*<sup>9</sup> Este criterio fue explicado en sentencia C-107 de 2013:

*Pero dicho esto es necesaria una precisión: el examen de estricta legalidad tiene **distintos grados de intensidad** en cada caso, en función del grado de interferencia de la norma sujeta a control en los derechos de los sujetos sancionables. **A mayor interferencia, mayor debe ser el grado de precisión de la norma sancionatoria.** Una muy precaria intervención en los derechos por parte del precepto, implica que este puede ser menos determinado que otro distinto donde, por ejemplo, se restrinjan severamente libertades o derechos fundamentales. Esto ha llevado a la Corte a sostener que para definir la intensidad del juicio es relevante establecer a cuál especie de derecho sancionatorio pertenece: si al derecho penal delictivo o a otro diferente<sup>10</sup> (al contravencional, al disciplinario, al correccional, policivo, o a alguno de los otros identificados en la jurisprudencia).<sup>11</sup> Pero ese no es el único criterio. También son relevantes **el tipo de sanción imponible, la autoridad encargada de imponerla, el procedimiento aplicable, la fuente donde está consignada, la importancia de los bienes jurídicos en juego, entre otros factores.**<sup>12</sup> (negrilla fuera de texto)*

**NANCY GARZON VASQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

<sup>9</sup> Sentencia C-205 de 2003.

<sup>10</sup> Sentencia C-530 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). Dijo sobre esto: “[...] El derecho administrativo sancionatorio, a pesar de estar sujeto a las garantías propias de debido proceso, tiene matices en su aplicación y mal podría ser asimilado, sin mayores miramientos, al esquema del derecho penal. Como fue mencionado anteriormente, las exigencias propias del derecho penal no pueden aplicarse con la misma intensidad a este tipo de derecho sancionatorio”.

<sup>11</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia número 17, del siete (7) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985) (MP. Manuel Gaona Cruz). Gaceta Judicial, Tomo CLXXXIII, Nro. 2422, p. 173. En esa ocasión, la Corte Suprema sostuvo, sobre el particular: “[...] Precísase además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el Derecho Punitivo es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment)”.

<sup>12</sup> Sentencia C-242 de 2010 (MP. Mauricio González Cuervo. AV. Luis Ernesto Vargas Silva). En esa ocasión, al declarar exequible una norma perteneciente al derecho administrativo sancionador, demandada sobre la base de que violaba el principio de estricta legalidad, la Corte sostuvo que el rigor de ese tipo de juicios en ocasiones se atenúa “[...] por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas”.





El requisito de reserva de ley, por su parte, implica que la regulación debe estar dada por una norma de rango legal, como garantía de que aquellas estén dotadas de suficiente legitimidad democrática. En cuanto a su sentido material, la citada sentencia C-762 de 2009 aclaró que ello exige que en la respectiva ley “se fijen (i) los elementos básicos de la conducta sancionada, (ii) los criterios para su definición, (iii) las sanciones y las pautas para su determinación y, finalmente, (iv) los procedimientos para su imposición acordes con las garantías estructurales del debido proceso”.

Finalmente, la tipicidad como elemento esencial del debido proceso, refiere a la necesidad de que los elementos de la conducta reprochable estén claramente identificados por la norma que la consagra sin generalidades ni ambigüedades. En palabras de la Corte, en sentencia C-713 de 2012:

4.3.2.2. Por su parte, el principio de tipicidad se concreta a través de la **descripción completa, clara e inequívoca** del precepto - la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción - y de la sanción - la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto - <sup>13</sup> y busca que la descripción que haga el legislador **sea de tal claridad que permita que sus destinatarios conozcan exactamente las conductas reprochables**, evitando de esta forma que la decisión sobre la consecuencia jurídica de su infracción, **pueda ser subjetiva o arbitraria**<sup>14</sup>.

Sobre este aspecto, la jurisprudencia ha establecido que en materia sancionatoria administrativa la tipicidad es menos estricta que en el ámbito penal dada la diferencia de los bienes jurídicos protegidos y del grado de interferencia en los derechos del sancionado. A partir de ello, en la sentencia C-350 de 2009 se refirió al criterio de “grado de indeterminación aceptable constitucionalmente”. En virtud de este, en materia disciplinaria se han permitido los denominados “tipos en blanco” o “tipos abiertos” en virtud de los cuales es posible completar su significado a partir de una lectura sistemática de la normativa

<sup>13</sup> Sentencia C-739 de 2000.

<sup>14</sup> Sentencia C-739 de 2000.



aplicable. No obstante, sobre esta modalidad dijo que “son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente.”<sup>15</sup> En el mismo sentido, la C-699 de 2015 aclaró:

*La norma indeterminada se utiliza para indicar de manera imprecisa un supuesto de hecho que varía dependiendo de circunstancias exógenas al ámbito normativo, **lo cual no la exonera de satisfacer el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador**, que exige del legislador establecer como mínimo: “(i) **los elementos básicos** de la conducta típica que será sancionada; (ii) **las remisiones normativas precisas** cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda **determinar con claridad la conducta**; (iii) **la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.**”<sup>16</sup>*

*De ese modo se consigue que las normas que se valen de la estructura “numerus apertus” sean **suficientemente dúctiles**, a través del carácter impreciso de su enunciado, **sin dejar de indicar aquello que es esencial**. La función del concepto indeterminado es, precisamente, expresar lo que el legislador desconoce en el momento de dictar la ley.*

Las exigencias de los principios de legalidad estricta, reserva de ley y tipicidad fueron sintetizados en sentencia C-242 de 2010, reiterada en la C-699 de 2015, en los siguientes términos:

*Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política **si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas**. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “**los elementos básicos de la conducta** típica que será sancionada”; (ii) “**las remisiones normativas precisas** cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se*

**NANCY CARZÓN VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



<sup>15</sup> Sentencia C-404 de 2001.  
<sup>16</sup> Ibídem.



*pueda determinar la claridad de la conducta*"; (iii) **"la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad."**

En síntesis, en virtud de los artículos 6, 29 y 124, el derecho al debido proceso es plenamente aplicable a todas las formas de *ius puniendi* del Estado. Este derecho se materializa, entre otros, a través del cumplimiento de los requisitos de estricta legalidad, legalidad, reserva de ley y tipicidad. En virtud aquellos: i) el comportamiento sancionable debe estar previamente definido la ley; ii) la norma legal debe definir con claridad los elementos básicos de la conducta, las sanciones, los criterios para su graduación y el procedimiento aplicable; iii) es necesaria una descripción completa, clara e inequívoca de la conducta, de tal forma que permita conocer exactamente las actuaciones reprochables, evitando la subjetividad y la arbitrariedad de quien las impone; y iv) en los tipos en blanco o abiertos debe ser posible identificar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada a través de remisiones precisas.

Teniendo en cuenta estos elementos es claro que la expresión *"de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías"* no cumple con los requisitos enunciados.

En primer lugar, las conductas tipificadas se refieren a *entorpecer de cualquier manera o impedir el cabal cumplimiento*, situación que de entrada ya dificulta la identificación de las acciones que están prohibidas. En efecto, aquellas, a la larga, pueden ser cualquier cosa que a criterio del contralor afecte el ejercicio de cualquiera de sus funciones y en cualquier medida.

Sumado a ello, si se considerara que es un tipo en blanco, en este caso la única remisión que hace la norma es a *las funciones de las Contralorías*, lo cual incumple el requisito de *remisión precisa* consignado por la jurisprudencia. Es de destacar que las funciones de esta entidad se encuentra dispersas en un amplio cuerpo normativo compuesto, al menos, por los artículos 267 y siguientes de la Constitución, la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, la Ley 951 de

**NANCY GARZON VASQUEZ**  
 NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTA D.C.  
 ENCARGADA



2005, la Ley 1530 de 2012, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Decreto ley 267 de 2000 y las resoluciones orgánicas expedidas por la propia entidad. Todas ellas le asignan funciones a las contralorías, con lo cual la posibilidad de *entorpecer* o *impedir* de cualquiera manera sus funciones representa un margen infinito de posibilidades o al menos indeterminable.

Según los criterios que han sido explicados, la expresión acusada no contempla “*los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada*” e incumple los requisitos de legalidad estricta, reserva de ley y tipicidad en la medida en la que no es posible identificar con claridad en la ley la conducta que es objeto de reproche. De esta forma, el caso que ahora se revisa presenta un problema de ambigüedad y generalidad que no resulta *constitucionalmente admisible*.

Permitir que una persona sea multada en estas condiciones deja librada la imposición de la multa a *criterios subjetivos de los contralores*, lo cual resulta inconstitucional. Como se dijo en la sentencia C-054 de 1997 al referirse a la última frase del inciso primero del artículo 101, “*de ser así la norma sería inconstitucional, porque la imposición de la referida sanción quedaría librada a los criterios subjetivos de los contralores, lo cual sería contrario al principio de la legalidad de las penas y los delitos que rige todo el derecho punitivo*”.

A partir de ello, la expresión demandada es contraria al debido proceso administrativo que emana directamente de los artículos 6, 29 y 124 superiores, en la medida en la que la conducta tipificada como causante de multa es completamente abierta, general e indeterminable, con lo cual se desconocen los requisitos de legalidad estricta, reserva de ley y tipicidad en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado.





**6. Segundo cargo. La expresión “o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas” vulnera el derecho a la intimidad y al secreto profesional porque habilita de forma absoluta a la Contraloría para acceder a información de los sujetos de control**

La facultad de la Contraloría de solicitar información a sus vigilados como parte de su función misional de ejercer control fiscal es de raigambre constitucional. En efecto, el artículo 268 de la Constitución en su numeral 4 establece que entre las atribuciones del Contralor, expandibles a los contralores territoriales por disposición del artículo 272 superior, está la de *“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”*. Esta facultad se enmarca en lo que genéricamente ha sido concebido como la función de inspección y vigilancia del Estado respecto de ciertas actividades, como en este caso lo es la gestión fiscal.

No obstante, esta competencia, como todas las que contempla el ordenamiento jurídico, no es absoluta. Los primeros elementos que definen su campo de acción se encuentra en el artículo 267 de la Constitución, que dispone:

*Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual **vigila la gestión fiscal** de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

*Dicho control se ejercerá **en forma posterior y selectiva** conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.*

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer*

**NANCY GAZON VASQUEZ**  
 NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
 ENCARGADA





MAURICIO PAVA L. ABOGADOS  
DERECHO PUNITIVO & RIESGOS CORPORATIVOS



*control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. (...)*  
(negrilla propia)

De la definición constitucional se puede extraer que el control fiscal tiene unos precisos términos que delimitan su alcance. En concreto, puede decirse que la norma contempla al menos tres limitaciones: i) vigila la gestión fiscal y no cualquier actividad; ii) es posterior, luego no evalúa la gestión de proyectos o actuaciones en curso; y iii) es selectivo, luego se refiere a actuaciones concretas y no a la gestión general de la entidad.

De estas limitaciones se deriva necesariamente que a las informaciones que puede requerir la entidad en ejercicio de su función de control fiscal también se le aplican estas por derivación. Un caso que ejemplifica cómo el alcance de la función de control limita la información a la que se puede acceder en virtud de esta, fue explicado en la sentencia C-165 de 2019. Allí la Corte se refirió a la facultad que tienen las superintendencias de Industria y Comercio y la de Sociedades para requerir información a sus vigilados. Al respecto señaló la Corporación:

*29. Es importante resaltar que las facultades probatorias de la SIC se encuentran delimitadas en cuanto a su objeto y tema de la prueba<sup>17</sup>. En cuanto al objeto, es importante resaltar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que en el marco de investigaciones administrativas, las autoridades administrativas, tales como la SIC, **únicamente pueden solicitar los documentos que tengan una relación de conexidad con el ejercicio de las funciones que le corresponden**<sup>18</sup>.*

<sup>17</sup> La función inspectora permite recaudar elementos de prueba para que sean tenidos en cuenta en actuaciones administrativas sancionatorias. Dichas funciones de inspección se encuentran en tensión con derechos fundamentales constitucionales como la intimidad e inviolabilidad de correspondencia y demás formas de comunicación privada (art. 15 CP), inviolabilidad del domicilio en sentido estricto (art. 28 CP), secreto profesional (art. 74 CP) y no autoincriminación (art. 33 CP), entre otros, cuyo posible sacrificio debe ser evaluado en cada caso concreto frente a las pruebas obtenidas con violación a tales derechos. Así mismo, su admisibilidad en el proceso sancionatorio administrativo debe ser analizada en cada caso concreto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 CP y el art. 47 del CPACA, según los cuales será nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación al debido proceso -en especial- el mencionado artículo del CPACA dispone que no se atenderán las practicadas ilegalmente.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014. En el mismo sentido ver la sentencia C-540 de 1996.

Bogotá D.C. [Colombia] Carrera 5 bis # 66-29 PBX: [1] 211 4355

Medellín [Colombia] Carrera 43 A # 1-50 Torre 1 Piso 6 San Fernando Plaza Tel: (+57) 310 418 5570

Manizales [Colombia] Carrera 23 # 62-39 Oficina 903 B Centro Empresarial Capitalia Tel: (+57) 310 418 5570

www.mpapenalcorporativo.com

email: secretariaejecutiva@mpapenalcorporativo.com

NANCY GARCÍA VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

REPUBLICA  
NANCY GARCIA  
NOTARIA  
ENCARGADA





30. En este caso, el título del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011 así como su primer inciso, indican que la competencia de la SIC prevista en el numeral 4° corresponde al ejercicio de facultades administrativas en materia de protección al consumidor. En efecto, ella se vincula al desarrollo de las investigaciones administrativas dirigidas, primero, a determinar si se han cumplido las normas de protección al consumidor y, de no ser así, segundo, a adoptar las medidas sancionatorias que correspondan. Conforme a lo anterior, si en el asunto bajo examen las facultades de la SIC se activan exclusivamente respecto de la aplicación del régimen de protección del consumidor, **es claro que esta sólo puede solicitar información que guarde una relación de conexidad con el ejercicio de esa función.**

31. En adición a lo expuesto, la Corte encuentra que el texto del numeral 4° del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011 delimita el tema de prueba al indicar que su práctica **debe hallarse encaminada a verificar los hechos o circunstancias relacionados con el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto del Consumidor.** Tal circunstancia implica que la SIC tiene delimitadas sus competencias, **sin que su ejercicio pueda ir más allá de lo estrictamente necesario para el cumplimiento de las facultades de investigación, sanción y seguimiento establecidas en la mencionada ley.** Si ello ocurriera, los afectados podrán acudir a la jurisdicción competente en caso de estimar necesario cuestionar las decisiones respectivas en los términos previstos en las normas aplicables. (negrilla propia)

Otro ejemplo se dio con la sentencia C-290 de 2002 que declaró inexecutable unos apartes del artículo 50 de la Ley 142 de 1994 que delimita el alcance del control fiscal respecto de las empresas de servicios públicos. En dicha providencia dijo la Corte:

*Para ejercer el control fiscal en las empresas de servicios públicos con carácter mixto y privado, la restricción que pueda en principio imponer el legislador no puede llegar hasta el punto de canalizar dicho control sólo en relación con la documentación que soporte los actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal, pues el organismo de control fiscal correspondiente requiere para ejercer sus funciones en la forma dispuesta por la Constitución y la ley de una actuación amplia, de manera tal que se le debe permitir tener acceso a la información*

**NANCY GARCÍA VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



*pertinente, necesaria y sin limitación alguna, sobre toda la documentación que soporte dichos actos y contratos.*

*Por lo tanto, la Corte considera necesario hacer una modulación del fallo en relación con el ejercicio del control fiscal en las empresas de servicios públicos que no tienen el 100% de los aportes del Estado, para lo cual declarará exequible el aparte acusado bajo el entendido que para ejercer el control fiscal en estas empresas la Contraloría **tiene amplias facultades para examinar la documentación referente a los bienes de propiedad del Estado y los referentes a los aportes, actos y contratos celebrados por éste.***

*Conviene anotar, que cuando el artículo 267 Superior dispone que el control fiscal se extiende a los particulares o entidades que manejan bienes o fondos de la Nación, debe concluirse que tratándose de las empresas de servicios públicos **dicho control recae sobre ellas pero en relación con los aportes, actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal,** control fiscal que se justifica por haber recibido estas empresas fondos o bienes de la Nación sin interesar su cuantía. (negrilla es propia)*

Estas dos providencias ejemplifican que si bien las entidades de control tienen amplias facultades para requerir información a sus vigilados, ello es así siempre que aquellas se encuentren dentro del marco de sus competencias. Para el caso de los ejemplos citados, el marco está dictado por la protección del régimen de protección al consumidor y por la gestión fiscal respectivamente. En otras palabras, estas entidades pueden acceder a información, pero cuando aquella se relacione con la función misional que cumple la entidad. Cuando aquella excede ese rango, el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia entra en tensión con otros derechos, principios o valores constitucionales, por lo que es necesario armonizar su ejercicio para evitar una afectación de su núcleo esencial. Esta situación puede verse con algunos ejemplos.

En primer lugar, el artículo 15 superior dispone:

*"Todas las personas tienen **derecho a su intimidad personal y familiar** y a su buen nombre, y el Estado **debe respetarlos y hacerlos***



**respetar.** De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos **se respetarán la libertad y demás garantías** consagradas en la Constitución.

**La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables.** Sólo pueden ser interceptadas o registradas **mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.**

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, **en los términos que señale la ley.**" (negrilla propia)

A partir de esta norma, es claro que en tratándose de la solicitud por parte de la Contraloría de información que pueda ser catalogada como íntima o familiar, que esté contenida en correspondencia o formas de comunicación privada, o de libros de contabilidad y demás documentos privados, existe una tensión con otros intereses protegidos. En estos casos, como lo dispone el artículo 15, le corresponde al legislador dirimir estas tensiones y definir los términos en los cuales dicha información puede ser requerida.

Lo mismo ocurre con el artículo 74 superior que establece que "El secreto profesional es inviolable". De la misma forma que en el caso anterior, la Contraloría puede solicitar información en ejercicio de control fiscal, pero aquello entra en tensión si aquella tiene que ver documentos que formen parte del secreto profesional del destinatario.

En el plano legal, diferentes disposiciones se han encargado de regular la accesibilidad de los entes de control. Así, por ejemplo, el artículo 27 del CPACA dispone que la condición de reservado de un documento no es oponible a los entes de control, siempre que aquella sea solicitada en el ejercicio de sus funciones. Dice la norma:

**NANCY GABÓN YÁSOQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
RESERVADA

DE  
ASQL  
A  
DE



MAURICIO PAVA L. ABOGADOS  
DERECHO PUNITIVO & RIESGOS CORPORATIVOS

*Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, **no será oponible** a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas **que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones.** Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.*

Esta lectura es plenamente armónica con la idea que se ha venido explicando. La Contraloría puede pedir información que sea reservada, pero aquella debe referirse estrictamente a la que requiere para el ejercicio de su función de control fiscal. Piénsese por ejemplo en un caso donde la entidad, bajo el pretexto de ejercer control fiscal, requiere información sobre proyectos en plena ejecución, desconociendo la condición de posterior del control fiscal. También el caso de una EPS que administra recursos públicos a la que se le exige la entrega de copias de historias clínicas. De la misma forma, uno donde la Contraloría le pida a la Unidad Nacional de Protección información que involucre datos de los esquemas de seguridad de personas protegidas. U otro donde al funcionario se le exija la entrega de fotografías contenidas en sus dispositivos personales o donde se le pidan las comunicaciones que tiene con su abogado para confirmar la ocurrencia de un hecho. Finalmente, aquel en donde a una empresa de servicios públicos se le solicite información que nada tenga que ver con los aportes, actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal.

Los anteriores escenarios exponen claramente que en determinadas ocasiones la facultad constitucional asignada a la Contraloría de requerir información a sus vigilados entra en tensión con otros derechos, principios o valores que hacen que no necesariamente aquella deba ser remitida de forma automática.

Teniendo claro que existen limites al control fiscal y que las facultades de la Contraloría de solicitar información no son absolutas, es claro que una ley que habilita la imposición de una multa solo por el hecho

NANCY GARZON VASQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

BLIC  
Y GARZ  
OTARI  
ICARG.  
Y CIN

MP

de no remitir una información implica una afectación en términos constitucionales.

Basado en los ejemplos descritos, piénsese que en el caso del funcionario de la entidad que se niega a entregar información sobre el proyecto en ejecución o el de la EPS que no entrega las historias clínicas. Por ese solo hecho el funcionario en mención sería acreedor de una multa de 5 de sus salarios. Lo mismo le ocurre al funcionario de la UNP que se abstiene de enviar los datos de seguridad de personas protegidas, al que no allega sus dispositivos personales, al que no envía las comunicaciones privadas con su abogado o al que no remite documentos que no tengan que ver con los actos o contratos del ente estatal en una empresa de servicios públicos. En todos ellos la expresión que se demanda habilita, sin más, a la imposición de una multa de 5 salarios por *no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas*, lo cual genera una presión excesiva en cabeza del destinatario que terminará entregando aquello que no debe bajo la coacción que general la multa.

A partir de estos elementos, es claro que la expresión demandada resulta contraria al derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del secreto profesional contenidos en los artículos 15 y 74 constitucionales, en la medida que habilita la imposición de una multa de 5 salarios por el solo hecho de no remitir una información que sea requerida por la Contraloría, aun cuando esa postura esté respaldada por otra norma de raigambre constitucional o legal que lo faculta para no enviarla. Esta situación pone al destinatario del requerimiento en una situación de desprotección injustificada que lo termina coaccionando para que revele una información que no está obligado a entregar ante el temor de ser objeto de una multa que lo podría dejar sin salario durante 5 meses.

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
 NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
 ENCARGADA

BOGOTÁ  
 CALLES 95  
 BARRIO LA VIGILANCIA  
 TRAYCINCO DE BOGOTÁ

**MP**

**7. Tercer cargo. La expresión “hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado” desconoce los requisitos constitucionales del debido proceso porque no contempla criterios de graduación de la sanción y lo deja al arbitrio del Contralor que la impone**

Como fue explicado en acápite anteriores, dentro de los requisitos del debido proceso en materia sancionadora está que la sanción o los criterios para establecerla deben estar clara y previamente determinados por la ley. Sobre este aspecto, es claro que la flexibilidad que permite el derecho administrativo no implica de ninguna manera que se pueda llegar al punto de omitir los elementos que le permitan al destinatario conocer la sanción a la que se enfrenta. Es el legislador quien de manera previa y clara debe fijar los criterios de graduación o determinación de la cuantía en aras de evitar arbitrariedades.

Sobre este aspecto, en sentencia C-179 de 2007 dijo la Corte:

*Aun cuando en el caso de la norma acusada no se trata de la tipificación de determinada conducta susceptible de ser sancionada con la correspondiente medida correctiva, se trata, sin embargo, de establecer los criterios con base en los cuales habrá de aplicarse medida correctiva, que bien puede comportar una restricción de la libertad personal, los cuales no deben estar ajenos a la previa determinación, a fin de que se puedan conocer de antemano los factores que han de incidir en la aplicación de una medida correctiva, sin que nada quede librado a la indeterminación.*

*Si bien el juicio de constitucionalidad no recae en este caso sobre normas de naturaleza penal sino **correcional**, y no obstante que la Corte ha reiterado que el principio de legalidad ha de aplicarse en forma mucho más estricta en el campo del derecho penal que en el disciplinario y en el correcional, ha precisado igualmente esta Corporación que, en el campo del derecho disciplinario y del **derecho correcional son aplicables, mutatis mutandi, las garantías constitucionales propias del derecho penal.***<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Sentencia C-897 de 2005



En esta línea, la Corte se ha encargado de pronunciarse sobre diferentes normas que contemplan medidas sancionatorias o correccionales. Ejemplo de ello se da con la sentencia C-564 de 2000 en la cual se refirió a la expresión “*hasta del 200% del monto de la infracción*” en materia cambiara. Al respecto dijo en esa providencia:

*Hecho el anterior análisis, resta determinar si la descripción de la sanción que se hace en la norma acusada **está conforme con la precisión, lex certa, que exige el principio de legalidad.***

*La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, **no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso.** Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados. En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, **la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad** de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.*

*En otros términos, **la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad.***

*Sin embargo, el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador **señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse,** lo que le*

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESSENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA





permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener **un marco de referencia cierto** para la determinación de la sanción en un caso concreto. (negrilla propia)

Otro ejemplo se dio con la sentencia C-406 de 2004 en donde la Corte reiteró la necesidad de que sea el propio legislador el que determine con claridad la sanción o la forma de establecerla:

*En consecuencia, guarda coherencia con los fines constitucionales de esta actividad sancionatoria administrativa, que las hipótesis fácticas establecidas en la ley permitan un grado de movilidad a la administración, de forma tal que ésta pueda cumplir eficaz y eficientemente con las obligaciones impuestas por la Carta. Sin embargo, **debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas.** Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad **exige que directamente el legislador establezca**, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, **al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad.** (negrilla propia)*



En sentencia C-853 de 2005 la Corte se refirió a la posibilidad de que la Aeronáutica Civil determinara las conductas y sanciones aplicables en su ámbito de control. En esa oportunidad señaló:

*Con todo, **esa maleabilidad del principio de legalidad no puede ser ilimitada de forma que conduzca a la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones.** Entonces, cuando se advierta **vaguedad, generalidad e indeterminación** en la actuación del legislador, en la identificación de la conducta **o en la sanción a imponer, de manera que no permitan establecer con certeza las consecuencias de una conducta, se viola el principio de legalidad.** (negrilla propia)*





En esa oportunidad la Corte declaró exequible la expresión demandada por cuanto en el cuerpo normativo el legislador *“estableció unos criterios mínimos para la aplicación de dichas sanciones y dispuso que éstas se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia”*.

Finalmente, en uno de los precedentes alusivos al artículo 101 de la Ley 42 de 1994 la Corte encontró que la facultad que tenía el Contralor para determinar el monto de la sanción en los casos donde el sancionado no devengara salario era inconstitucional. En esa oportunidad, en sentencia C-484 de 2000 aclaró que *“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”*. Así, consideró contrario a los artículos 29 y 124 superiores el que el ente fiscal tuviera la prerrogativa de regular esa materia y declaró inexecutable el párrafo.

Vistos los anteriores elementos en la norma que es objeto de debate, se evidencia claramente que la expresión *“hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”* carece completamente de determinación en cuanto a la definición de la sanción aplicable. El único criterio existente es el de un tope máximo, pero en todo lo demás deja abierto al criterio del Contralor su cuantía sin necesidad o posibilidad de graduar. Esta indefinición además no puede ser superada en la medida en la que la Ley 42 de 1994 no contempla ningún criterio que permita dosificar la multa ni tampoco existen remisiones claras por parte del artículo.

Sumado a ello, la expresión demandada también resulta inconstitucional en la medida en que la que la sanción posible resulta a todas luces irrazonable y desproporcionada en relación con las conductas que pretende corregir, en especial las que son demandadas en esta oportunidad. En efecto, la posibilidad de que una persona se vea privada de 5 meses de salarios porque *“de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías”* o porque *“no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas”* a pesar de no estar

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
 NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
 ENCARGADA





obligado a ello, implica sin lugar a dudas una afectación desproporcionada.

Esta situación se hace mucho más gravosa si se tiene en cuenta que el artículo 99 faculta a los contralores a imponer la multa de manera directa y el 104 habilita a los pagadores para que la descuenten de su salario.

Las explicaciones dadas denotan claramente que la expresión *“hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”* vulnera el debido proceso administrativo consignado en el artículo 29 de la Constitución y el principio de reserva de ley del régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos consignado en el artículo 124 superior. Esto en la medida en la que faculta a los contralores a imponer una multa de hasta 5 salarios de los devengados por el sancionado, sin establecer ningún criterio de graduación, con lo cual el monto se deja al absoluto arbitrio de quien la impone. De la misma forma, porque dicha multa, que depende del absoluto criterio del contralor del caso, resulta ser irrazonable y desproporcionada en comparación con la conducta, también abierta indeterminada e injustificada, que la causa. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que la multa puede implicar que el funcionario deje de recibir salario durante cinco meses, cosa que afecta de forma directa el mínimo vital de cualquier trabajador.

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTA D.C.  
ENCARGADA

**8. Cuarto cargo. Las expresiones *“hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”* y *“a quienes y de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas”* contemplan un régimen de responsabilidad objetiva constitucionalmente inadmisibles**

La aceptación del ejercicio del *ius puniendi* a través de regímenes de responsabilidad objetiva es absolutamente excepcional en el ordenamiento jurídico colombiano. Esto se desprende directamente

OMEBIA  
A DE  
ZON VA  
RIAS  
RGAD  
CINCO

**MP**

del principio de dignidad humana consignado en el artículo 1 de la Constitución y del principio de culpabilidad del artículo 29 que dispone que *“ Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable ”*.

En diferentes oportunidades la Corte Constitucional se ha referido a normas que consagran regímenes de responsabilidad objetiva. Desde su temprana jurisprudencia ha dejado claro que *“ en Colombia, conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts. 1° y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora. ”*<sup>20</sup>

A partir de ello, al evaluar una facultad administrativa que permitía imponer multa de forma objetiva, en sentencia C-530 de 2003 la Corte consideró que era inconstitucional. Lo anterior en tanto *“ ello implicaría la aplicación de una forma de responsabilidad objetiva que, en el derecho sancionatorio está proscrita por nuestra Constitución (CP art. 29) ”*.

De la misma forma, en sentencia C-699 de 2015, aclaró:

*El objeto del derecho administrativo sancionatorio es la prevención de las conductas que ponen en riesgo o lesionan bienes protegidos por el ordenamiento jurídico, a través de procedimientos **que deben garantizar el debido proceso**. En reiteradas ocasiones<sup>21</sup> la Corte se ha pronunciado en el sentido de que la determinación de la responsabilidad administrativa, **requiere que la infracción se haya realizado con dolo, o con culpa, como elemento que debe concurrir para la imposición de la sanción.***

En el mismo fallo insistió en que *“ la culpabilidad constituye un elemento subjetivo esencial sobre el cual se edifica la responsabilidad administrativa ”*.

No obstante, en algunos pronunciamientos la Corte ha admitido de

<sup>20</sup> Sentencia C-597 de 1996

<sup>21</sup> Corte Constitucional Sentencias C-226 de 1996 y C-720 de 2006.

forma absolutamente excepcional la consagración de regímenes de responsabilidad objetiva siempre que cumplan con estrictos requisitos. Así, en Sentencia C-595 de 2010 dijo lo siguiente:

*Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que “(i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que **comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros**; (ii) tengan un carácter **meramente monetario**; y (iii) sean de **menor entidad** en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras) <sup>22</sup>.*

*Por último, la Corte ha sostenido que la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador debe estar **consagrada de manera expresa por el legislador**.<sup>23</sup> (negrilla fuera de texto)*

Una posición similar fue sostenida en la sentencia C-089 de 2011:

*La Corte ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, se ajusta a la Constitución, **si y solo si**, la sanción administrativa cumple con las siguientes exigencias: (i) que se trate de un tipo de sanción que **no afecte de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales, ni afecten de manera directa o indirecta a terceros**; (ii) que la sanción tenga un carácter **meramente monetario**; y (iii) que se trate **de sanciones de menor entidad**.” (Negrilla fuera del texto)*

Es claro entonces que la regla general en el ordenamiento colombiano es la prohibición de cualquier forma de responsabilidad objetiva en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, lo cual se deriva directamente de

<sup>22</sup> Sentencia C-616 de 2002.

<sup>23</sup> Sentencia T-270 de 2004.

**NANCY GARZÓN VÁSQUEZ**  
 NOTARIA SESENTA Y CINCO MIL CINCO CIENTO CINCUENTA Y CINCO D.C.  
 ENCARGADA



los principios de dignidad humana del artículo 1 Superior y del de culpabilidad consignado en el artículo 29. No obstante, en situaciones excepcionales la jurisprudencia ha admitido formas de responsabilidad objetiva cuando se cumplan estrictamente los requisitos concomitantes de: i) no verse comprometido el ejercicio de otros derechos; ii) no se afecte de forma directa o indirecta a otras personas; iii) tenga un carácter meramente monetario; iv) sean de menor entidad que la conducta; y v) la conducta se encuentre expresamente consagrada en la Ley y no a través de tipo abiertos o ambiguos.

A partir de estos elementos, se encuentra que las expresiones demandadas permiten la imposición de una multa de 5 salarios de los que devengue el sancionado por el solo hecho de que *“de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas”*. Esta multa, como lo dispone el artículo 99 de la misma Ley es impuesta de forma directa por el Contralor, aspecto que implica que no existe un procedimiento previo de evaluación, y es descontada por el pagador de la entidad donde trabaja el funcionario.

Esta fórmula consagra un régimen de responsabilidad objetiva en el cual nada importa una evaluación subjetiva de la conducta ni tampoco si existían elementos para eximir de responsabilidad. Solo por entorpecer o impedir de cualquier manera las funciones de la Contraloría o por no enviar una información que esta solicitara, aun cuando no existiera obligación de remitirla, se impone la multa sin otras consideraciones. A partir de ello, es claro que la fórmula adoptada por las expresiones demandadas no supera el análisis de constitucionalidad que ha sido explicado en este capítulo.

En primer lugar, la multa compromete el ejercicio de otros derechos del sancionado. Como fue explicado, aquella consiste en la posibilidad de privar de salario al sancionado durante cinco meses y que aquello ocurra mediante el descuento directo del pago de su nómina. Esto implica una evidente violación del derecho a percibir la remuneración por el trabajo realizado. De la misma forma, la gravedad de la sanción





lleva a que indefectiblemente el sancionado vea comprometido su sustento básico y su mínimo vital, lo cual desencadenará inevitablemente en la vulneración de otros derechos cuya satisfacción dependen del salario.

El segundo elemento mencionado por la jurisprudencia es que no afecte de forma directa o indirecta a otras personas. Sobre este aspecto puede señalarse que por sí sola la norma no causa un efecto en personas diferentes al implicado. No obstante, debe decirse que la severidad de la pena (cinco salarios) hace que el entorno familiar o de dependencia del aquel necesariamente se vería afectado ante la situación de que pierda su salario por casi medio año. En otras palabras, el único escenario en el cual la imposición de una multa como la mencionada no tendría efectos sobre terceros sería aquel en donde el sancionado fuera una persona sin ninguna relación familiar o de dependencia económica.

El tercer elemento es que tengan un carácter meramente monetario. Es claro que la multa está dada en dinero. No obstante, difícilmente puede recibir el calificativo de *meramente monetario*. Cinco salarios de los que devengue el sancionado no pueden estimarse como una pena *meramente económica*. Cuando se priva de ingreso a una persona por cinco meses y esta se descuenta directamente del pago de su nómina se amenaza su supervivencia mínima económica, la de su entorno y la de las obligaciones que pueda depender del salario (por ejemplo la norma no contempla la existencia de créditos de libranza, descuentos por alimentos, ahorros voluntarios). Luego, si bien la multa solo consiste en el pago de una suma, lo cierto es que esta puede ser lo suficientemente gravosa como para que se descarte el calificativo de *meramente monetaria*.

Tercero, dice el precedente que la multa debe ser de menor entidad. Esto se refiere a que aquella deba ser menos gravosa para el afectado de lo que lo es para el interés jurídico que se protege con la multa. En este caso, como ha sido explicado, la conducta consiste en “*de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren*

NANCY GARZON VASQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTA D.C.  
ENCARGADA





*oportunamente las informaciones solicitadas". Dentro de este calificativo puede estar desde enviar un documento de difícil lectura hasta falsificar documentación requerida por la entidad. El espectro de posibilidades que abarca el tipo sancionatorio es tan amplio y ambiguo que su imposición se encuentra al pleno arbitrio del funcionario, haciendo imposible determinar que exista una equivalencia o una forma de medir la entidad entre la falta y la sanción que se impone.*

En cuanto a la exigencia de que el régimen objetivo esté expresamente consagrado en la ley y no dependa de cláusulas abiertas, lo cierto es que la ambigüedad que presentan la causales hace evidente que este requisito no se cumple. En virtud de la taxatividad que exige cualquier posibilidad de régimen objetivo, es claro que la conducta y la sanción deben ser absolutamente inequívocas. No puede haber margen de interpretación por parte del sancionador respecto de casos de responsabilidad objetiva. No obstante, ese requisito se desconoce ante la posibilidad de ser multado hasta por cinco salarios sin criterios de graduación y por cualquier entorpecimiento de funciones o por falta de envío de cualquier información.

Sobre este aspecto, debe tenerse en cuenta lo dicho en el cargo segundo de esta demanda acerca de la habilitación a los entes de control para imponer multas de manera automática frente a la nugatoria de envío de información a la que el destinatario no está obligado a entregar. En armonía con ello, en sentencia C-165 de 2019 se dijo:

*Es constitucional que la Superintendencia de Sociedades imponga una multa a las sociedades investigadas que impidan o no autoricen el acceso a los archivos que, en los términos descritos en esta sentencia, puedan ser calificados como documentos privados (inciso 4° del artículo 15 de la Constitución). Por el contrario, **no será posible imponer multas** a las sociedades investigadas cuando estas (i) se opongan a que dicha superintendencia practique pruebas o realice actividades probatorias **que de acuerdo con la Constitución están sujetas a reserva judicial**; y (ii) se opongan a entregar documentos que no puedan ser considerados como "documentos privados" y **no guarden una relación de conexidad con***





*las funciones de la Superintendencia de Sociedades en materia de soborno transnacional y los hechos objeto de investigación. (negrilla propia)*

Este precedente resulta altamente relevante en la medida en la que es claro que no resulta conforme a la Constitución el que un sujeto sea sancionado de forma objetiva en aquellos casos en donde este no esté obligado a cumplir lo que le pide el ente de control y sin que el primero tenga la posibilidad ejercer una defensa. Así, por ejemplo, sería contrario a la Carta que la Contraloría solicite información que se encuentra por fuera del marco de sus funciones y que el destinatario por el solo hecho de rehusarse a remitirla sea objeto de una multa que además ascienda a 5 salarios de los que devengue. Esta forma de responsabilidad objetiva se encuentra proscrita en el ordenamiento colombiano.

A partir de estos elementos, las expresiones demandadas resultan contrarias a los principios de dignidad humana contenido en el artículo 1 superior y al de culpabilidad del artículo 29, en la medida en la que: i) cosifican al funcionario al imponerle sanciones altamente gravosas sin que sea examinada si actuó con culpa, dolo o bajo algún eximente de responsabilidad; ii) se compromete el ejercicio de derechos como el de percibir salario o el mínimo vital; iii) afectan el entorno del sancionado al privarlo de ingresos por casi medio año; iv) su severidad hace que no pueda ser llamada *meramente monetaria*; v) no resulta de menor entidad que la inmensa gama de posibilidades de conductas que puede ser castigadas; vi) la norma que la contempla no expresa que se trate de un régimen objetivo ni define con claridad la conducta y la sanción; y vii) permite la multa a pesar de que el destinatario no esté obligado a cumplir con lo pedido y sin que tenga oportunidad de ejercer defensa.





# MPa

MAURICIO PAVA L. ABOGADOS  
DERECHO PUNITIVO & RIESGOS CORPORATIVOS

9. Quinto cargo. La expresión “*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*” desconoce los requisitos constitucionales del debido proceso para el ejercicio del *ius puniendi* del Estado al no existir un procedimiento de rango legal aplicable para la imposición de la multa

En las consideraciones que han sido expuestas se explicó que entre los requisitos que exige el debido proceso en materia de *ius puniendi* se encuentra que exista un procedimiento previamente establecido en la ley (sentencias C-818 de 2005 y C-107 de 2013). En el mismo sentido, en sentencia T-688 de 2014 esa Corporación identificó los requisitos que debe cumplir dicho procedimiento, así:

*Al respecto, este Tribunal ha considerado que componen el debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes garantías: (i) conocer el inicio de la actuación, (ii) ser oído durante todo el trámite, (iii) ser notificado en debida forma, (iv) que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (v) que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (ix) que las decisiones sean motivadas en debida forma, (x) impugnar la decisión que se adopte, y (xi) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.<sup>24</sup> (negrilla propia)*

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

<sup>24</sup> En la Sentencia C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto), este Tribunal diferenció entre las garantías previas y posteriores del derecho al debido proceso administrativo, indicando que las primeras se relacionan con aquellas prerrogativas mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento, tales como el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad, la autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De igual manera, en relación con las segundas, se ha explicado que estas se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.



# MP

Sobre los anteriores aspectos, lo primero que debe tenerse en cuenta es que la Ley 42 de 1993 no contempla ningún procedimiento aplicable a la imposición de la multa a la que se ha venido haciendo mención. De esta manera, de entrada se descarta la existencia de procedimiento especial aplicable.

Podría pensarse que esta omisión habría quedado subsanada de forma general con la expedición del CPACA que en su artículo 47 dispone que *“los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código”*.

Sin perjuicio de lo anterior, en la presente demanda también se dijo que la Corte Constitucional ha explicado que la *“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”*. Esta naturaleza correccional o coercitiva es lo que le ha valido la diferencia de otras formas de *ius puniendi* del Estado como por ejemplo el derecho disciplinario. No obstante, también genera incertidumbre acerca de si el proceso administrativo sancionador consagrado en el CPACA es el régimen aplicable al procedimiento para la imposición de medidas correctivas o correccionales como la multa. Ante esta incertidumbre existen tres posibles interpretaciones, de las cuales las dos primeras son inconstitucionales y la tercera se ajustaría a la Carta, pero ha sido descartada por el ente que aplica las multas, esto es, la Contraloría.

La primera postura consistiría en que no existe un procedimiento aplicable y que por ende los contralores al momento de imponer las multas simplemente les basta con expedir una resolución definitiva sin haber agotado un procedimiento que cumpla con los requisitos enunciados en la sentencia T-688 de 2014 citada más arriba. Una lectura como esta se deriva de la aclaración que hace el artículo 99 de la Ley 42 de 1993 que dice que los contralores impondrán la multa de manera directa, de que las expresiones demandas consagran solo la imposición de la multa sin mayores consideraciones procesales y de

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESEVIA Y CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

COLOMBIA  
NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESEVIA Y CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

MP



que la Ley 42 no contempla ningún procedimiento especial. Un escenario como este claramente es contrario al artículo 29 superior.

Una segunda visión consiste en que la entidad puede ella misma crear un procedimiento para imponer la medida. Una lectura como esta provendría de las facultades reglamentarias con que cuenta la Contraloría y es la que parece haber sido aplicada por la entidad según se desprende de la Resolución Orgánica 5554 de 2004 que regula el procedimiento administrativo sancionatorio en la Contraloría General de la República. Sin perjuicio de que esta norma es anterior a la expedición del CPACA, lo cierto es que aquella no tiene notas de vigencia que evidencien que haya sido derogada o tácitamente derogada. En ese sentido, en virtud de la teoría del derecho viviente como sustento de una demanda de inconstitucionalidad, es claro que la visión que se propone según la cual la propia entidad define su procedimiento sancionatorio, no está alejada de la realidad. A pesar de ello, esta posición es inconstitucional por ser contraria al principio de legalidad que indica que en materia sancionatoria es la ley la que debe establecer el procedimiento aplicable.



Finalmente, una tercera postura podría considerar que el trámite aplicable es, en todo, el regulado por los artículos 47 y siguientes del CPACA. Esta postura pareciera ser la más ajustada a derecho, pero lo cierto es que la ambigüedad de la naturaleza correccional de la multa, la ausencia de procedimiento directamente aplicable y la categoría de *sancionador* del régimen del CPACA hacen que sea necesario un pronunciamiento que despeje las dudas al respecto. Esto especialmente por cuanto, salvo mejor criterio, es la postura que ha sido adoptada por la entidad.

Debe aclararse que la teoría del derecho viviente ha servido para que la Corte entre a estudiar de fondo normas en control abstracto cuando su inexequibilidad no se deriva directamente del texto sino de la forma en la que la norma ha sido aplicada por los operadores. Así, en sentencia C-557 de 2001, explicó:



*Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), **y dentro del cual ha sido interpretada** (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, **el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada.** (negrilla propia)*

En el mismo sentido, en sentencia C-875 de 2003, dijo:

*Esta interpretación histórica del dispositivo legal constituye un claro ejemplo de lo que la Corte Constitucional ha denominado teoría del “derecho viviente”, que no es otra que **el reconocimiento de que el ámbito de aplicación del derecho no sólo está determinado por el texto de la disposición legal sino por su aplicación en el terreno de lo fáctico, en el campo de las relaciones humanas.** Así, no podría ignorar el juez constitucional que el sentido jurídico de la disposición acusada no deviene tanto de su tenor literal **como del contenido que los operadores jurídicos, los jueces de familia y el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, han venido confiriéndole.** (negrilla propia)*

Es entonces claro que en el presente asunto se está ante un escenario similar al que ha sido descrito por las sentencias citadas. En efecto, se trata de: i) una norma que consagra una multa como ejercicio del *ius puniendi* del Estado; ii) no consagra un procedimiento aplicable; iii) ha sido catalogada por la corte como correccional o coercitiva y no sancionatoria o disciplinaria, lo que confunde respecto del régimen procesal aplicable; y iv) aparentemente ha sido aplicada en su forma más inconstitucional, como lo es la regulación del procedimiento por una norma distinta a la ley. Estos elementos sumados justifican el cargo que ahora se presenta, en el sentido en el que se trata de una violación al debido proceso ya que es una norma que es manifestación del *ius puniendi* del Estado, pero que no cuenta con ningún procedimiento de rango legal aplicable a la materia. Esto conlleva a que todos los presupuestos que fueron explicados en la sentencia T-688 de 2014 se vean en entredicho.

**NANCY GARZÓN VAQUERO**  
 NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
 ENCARGADA



**MP**



En el peor de los casos, la situación amerita un pronunciamiento encaminado a descartar las versiones inconstitucionales de la norma, como lo ha hecho en otras oportunidades la Corte.

### 10. Conclusiones y solicitud

La presente demanda se encamina contra las expresiones “*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*” y “*de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas*” por ser contrarias a los artículos 1, 6, 15, 29 74 y 124 de la Constitución.

En primer lugar, se explicó que sobre aquellas expresiones no ha operado una cosa juzgada absoluta que impida un nuevo pronunciamiento. En efecto, si bien dicha posición fue sostenida en oportunidad anterior, lo cierto es que aquello no fue pacífico y en esta demanda fue ampliamente explicado que a la fecha no existen pronunciamientos que hayan abordado de fondo el debate que aquí se propone ni que se hayan referido de forma expresa a las expresiones demandadas. Es por ello que se le solicita a la Corte modificar tal posición y abordar el estudio.

En cuanto a los cargos, se explicó que las expresiones demandas son inconstitucionales por varias razones. Primero, la expresión “*de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías*” vulnera el debido proceso administrativo contenido en los artículos 6, 29 y 124 en materia sancionatoria, al establecer como objeto de multa una conducta indeterminada y que no es posible determinar.

Segundo, se dijo que la expresión “*o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas*” es contraria a los artículos 15 y 74 superiores, en la medida en la que genera una coacción injustificada

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ  
NOTARIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA





en cabeza del destinatario del requerimiento de la información que lo obliga entregarla, aun cuando aquella se encuentre por fuera del marco de las funciones de la entidad. En efecto, se vieron ejemplos en donde la amenaza de ser privado de salario por un periodo de 5 meses pone al funcionario en una posición de indefensión que lo lleva a revelar información protegida por el derecho a la intimidad en sus diferentes manifestaciones o por el secreto profesional, aun cuando constitucional y legalmente no estuviera obligado a entregarla.

Tercero, la expresión *“hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”* desconoce los requisitos constitucionales del debido proceso del artículo 29, porque no contempla criterios de graduación de la sanción y lo deja al absoluto arbitrio del Contralor que la impone. Se agregó que esta fórmula resulta irrazonable y desproporcionada en comparación con la inmensa posibilidad de conductas que puede castigar. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que aquella puede ser descontada directamente de la nómina.

Tercero las expresiones *“hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”* y *“a quienes y de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas”* conjuntamente contemplan un régimen de responsabilidad objetiva que es contrario a los artículos 1 y 29 superiores. Aquí se dijo que esa forma afecta la dignidad humana porque cosifica a la persona al castigarla sin evaluar el contenido subjetivo de su conducta. De la misma forma, se explicó que la jurisprudencia ha admitido en casos muy excepcionales ese tipo de regímenes, siempre que cumplan con estrictos requisitos. En este caso el modelo consagrado: i) compromete el ejercicio de otros derechos como el de recibir salario y el mínimo vital; ii) puede afectar a terceros dependientes del multado; iii) no puede ser entendido como meramente monetario dada la gravedad de la sanción; iv) no es de menor entidad respecto de la multiplicidad de conductas que puede terminar castigando; y v) no está consignado de manera expresa por la ley ya que se trata de un tipo abierto e imposible de determinar.





Finalmente, se dijo que la expresión *“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”* es contraria a los artículos 6, 29 y 124 superiores, porque no existe un procedimiento de rango legal aplicable para la imposición de la multa. Aquí se mostró que aun cuando exista una interpretación que podría ser acorde con la Carta, lo cierto es que la entidad parece haberse decidido por regular ella misma el procedimiento, lo cual es contrario a la reserva legal en materia de responsabilidad sancionatoria. Así, bajo a lupa de la teoría del derecho viviente, procede el examen de constitucionalidad frente una de las interpretaciones que ha recibido la norma, por ser, de hecho, la que parece haber adoptado la entidad facultada para imponer la multa.

A partir de los anteriores elementos, de manera respetuosa se solicita que las expresiones demandas sean declaradas inconstitucionales a través de una sentencia de fondo que las excluya del ordenamiento jurídico. De manera subsidiaria, solicito que se emita un fallo que condicione su entendimiento de tal forma que se ajuste al ordenamiento superior.



### 11. Notificaciones

Recibiremos notificaciones en la Carrera 5 # 66-29 de Bogotá.

De los Honorables Magistrados,

**Mauricio Pava Lugo**  
C.C. 75.074.185  
T.P. 95.785

**Luis Alejandro Ramírez Álvarez**  
C.C. 81.717.376  
T.P. 185.084





EXIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL DEL ABOGADO Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO

El anterior escrito dirigido a: Honorable Magistrado Constitucional

presentado personalmente ante el Notario Paola Supa en la Oficina de Notaría No. 5 de Bogotá por el Documento Paola

se identificó con c.c. No. 75074185 y TP No. 95785

y además declaró que el contenido del anterior escrito es cierto y que la firma que lo autoriza fue hecha por ella. El (la) compareciente imprime su nombre y apellido de su índice Paola

Este escrito se firma en Bogotá, D.C.

*[Handwritten signature]*

27 JUN 2019

NOTARIO SESENTA Y CINCO



### DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL

#### Artículo 2.2.6.1.2.4.1 del Decreto 1069 de 2015



44527

En la ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, el veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019), en la Notaría Sesenta y Cinco (65) del Círculo de Bogotá D.C., compareció:

LUIS ALEJANDRO RAMIREZ ALVAREZ, identificado con Cédula de Ciudadanía/NUIP #0081717376 y la T.P. 185084, presentó el documento dirigido a HONORABLES MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL y manifestó que la firma que aparece en el presente documento es suya y acepta el contenido del mismo como cierto.

----- Firma autógrafa -----



67k4jrotgjxp  
27/06/2019 - 12:36:08:301



Conforme al Artículo 18 del Decreto-Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo biométrico en línea de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Acorde a la autorización del usuario, se dio tratamiento legal relacionado con la protección de sus datos personales y las políticas de seguridad de la información establecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

27 JUN 2019

NANCY GARZÓN VÁSQUEZ

Notaria sesenta y cinco (65) del Círculo de Bogotá D.C. - Encargada

Consulte este documento en [www.notariasegura.com.co](http://www.notariasegura.com.co)  
Número Único de Transacción: 67k4jrotgjxp



**ESPACIO EN BLANCO**  
**NOTARIA SESENTA Y CINCO (65)**

