

SENTENCIA C-209/23**M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA****Expediente: D-14857**

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LOS ARTÍCULOS 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87 Y 88 DEL DECRETO 403 DE 2020, POR CUANTO SU APROBACIÓN SUPUSO UNA EXTRALIMITACIÓN DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL PARÁGRAFO TRANSITORIO DEL ARTÍCULO 268 DE LA CONSTITUCIÓN. POR OTRA PARTE, LOS ARTÍCULOS 83 Y 84 DEL MISMO DECRETO, CON EXCEPCIÓN DE LOS NUMERALES PRIMEROS DE TALES ARTÍCULOS, FUERON DECLARADOS EXEQUIBLES DE MANERA CONDICIONADA, EN ATENCIÓN A QUE LAS DISPOSICIONES DESARROLLAN LA FACULTAD DEL CONTRALOR CONSISTENTE EN IMPONER LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN DE MANERA DIRECTA.

Esta competencia es una novedad que fue introducida en el modelo de control fiscal por el acto legislativo cuarto de 2019, motivo por el cual la regulación se encuentra comprendida en las facultades extraordinarias otorgadas al presidente en la reforma constitucional. el condicionamiento precisa que la facultad únicamente se atribuye a la contraloría general de la república, y no a la Auditoría General de la República.

1. Norma demandada**DECRETO 403 DE 2020²**

(marzo 16)

Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA

[...]

DECRETA

[...]

TÍTULO IX

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO FISCAL.

ARTÍCULO 78. NATURALEZA. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios

² Publicada en el Diario Oficial No. 51.258 el 16 de marzo de 2020

constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.

ARTÍCULO 79. COMPETENCIA. El conocimiento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y su trámite de primera y segunda instancia, se surtirá por parte de los funcionarios que determine la ley o el titular del órgano de control fiscal respectivo, de conformidad con su estructura orgánica y funcional.

ARTÍCULO 80. CAMPO DE APLICACIÓN. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

PARÁGRAFO. Lo previsto en el presente título en relación con las sanciones y conductas sancionables aplicará a los hechos o conductas acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 81. DE LAS CONDUCTAS SANCIONABLES. Serán sancionables las siguientes conductas:

- a) Incurrir en violación de los principios constitucionales y legales del control o de la gestión fiscal, cuando así se concluya de los resultados de la vigilancia y del control fiscal.
- b) Omitir o no asegurar oportunamente fondos, valores o bienes o no lo hicieren en la cuantía requerida, teniendo el deber legal, reglamentario, contractual o estatutario de hacerlo.
- c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal.
- d) No cumplir con las obligaciones fiscales, entre ellas las previstas en las normas orgánicas del presupuesto y las asociadas a la destinación y entrega oportuna de los recursos fiscales o parafiscales recaudados con un fin legal específico.

e) Dar utilización diferente a la prevista en la ley, los reglamentos o la regulación a los bienes, fondos o recursos fiscales, o parafiscales, incluidos los bienes adquiridos con recursos públicos.

f) Incurrir en errores relevantes que generen glosas en la revisión de las cuentas y que afecten el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

i) Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de los órganos de control o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.

j) No comparecer oportunamente a las citaciones que hagan los órganos de control fiscal.

k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.

l) No atender, en el caso de personas o entidades dedicadas a actividades industriales, comerciales o de servicios, los requerimientos de los órganos de control fiscal para el suministro de copias o la exhibición de libros, comprobantes y documentos de contabilidad, o cualquier información que permita realizar estudios de mercado que sirvan como prueba para la determinación de sobrecostos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas o privadas que administren recursos públicos, o que desconozcan la inoponibilidad de la reserva de la información a órganos de control fiscal, en el debido ejercicio de sus funciones.

m) Obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas

en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información.

o) El no fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos, bajo el entendido que se trate de un mismo representante legal que haya actuado con dolo o culpa grave.

p) Las demás que defina la ley como conducta sancionable.

ARTÍCULO 82. OTRAS CONDUCTAS. Los titulares de los órganos de control fiscal, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) períodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo período fiscal, solicitarán ante las autoridades disciplinarias competentes adelantar el proceso disciplinario para la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso y previo proceso disciplinario, cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas o suspensión.

ARTÍCULO 83. SANCIONES. Dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, los órganos de control fiscal podrán imponer las siguientes sanciones:

1. Multa. Consiste en la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana desde uno (1) hasta ciento cincuenta (150) salarios diarios devengados por el sancionado para la época de los hechos. En caso de los particulares la sanción se tasará entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Suspensión. Consiste en la orden de separación temporal del cargo del servidor público sancionado, hasta por ciento ochenta (180) días.

PARÁGRAFO. El valor del salario diario se calculará de la división del monto del salario mensual certificado entre treinta (30).

ARTÍCULO 84. CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Las sanciones dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se impondrán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Multa: Podrá imponerse cuando los sujetos sancionables incurran en una o varias de las conductas tipificadas a título de culpa o dolo en el presente título, salvo en los casos en que concurran los criterios

para la imposición de la sanción de suspensión.

2. Suspensión: Solo procederá cuando la conducta en que incurra un servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo y concurra una o varias de las siguientes circunstancias:

a) Cuando el sujeto de control niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, a pesar de que el organismo de control la haya solicitado en por lo menos tres (3) ocasiones, para lo cual se deberá tener en cuenta los términos otorgados para la entrega de la información, las condiciones particulares, el volumen y la complejidad de la misma, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

b) Cuando se evidencie la destrucción u ocultamiento voluntario de información requerida o la intimidación a personal subordinado para la entrega de la misma.

c) Cuando se suministra información falsa o que no corresponda a la realidad, que induzca a error al organismo de control fiscal correspondiente.

d) En todos los casos en que se reincida dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de imposición de una sanción de multa por las mismas conductas.

e) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

ARTÍCULO 85. REGISTRO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS FISCALES. Los órganos de control fiscal llevarán un registro público de las sanciones administrativas fiscales impuestas por estos.

ARTÍCULO 86. PAGO DE LA MULTA. Cuando se imponga la sanción de multa, el pago deberá realizarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto que la impone. La resolución que imponga la multa debidamente ejecutoriada prestará mérito ejecutivo.

Las multas impuestas por los órganos de control fiscal serán descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, teniendo en cuenta los límites que establece la normativa vigente para los descuentos.

ARTÍCULO 87. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN. La graduación de las sanciones se realizará teniendo en cuenta lo dispuesto en el presente decreto ley y en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las normas que lo

modifiquen o adicionen, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

ARTÍCULO 88. TRÁMITE. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal se tramitará en lo no previsto en el presente

decreto ley, por lo dispuesto en el [sic] Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.

2. Decisión

Primero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de los artículos 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87 y 88 del Decreto Ley 403 de 2020.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, por el cargo analizado, de los artículos 83 y 84 del Decreto Ley 403 de 2020, en el entendido de que la sanción de suspensión únicamente podrá aplicarse por la Contraloría General de la República, y no por la Auditoría General de la República, con excepción de los numerales primeros de tales artículos, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

Tercero. DISPONER la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo párrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

3. Síntesis de los fundamentos

Una ciudadana formuló demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 78 a 88 del Decreto 403 de 2020, los cuales se agrupan en el título IX, bajo el epígrafe «[p]rocedimiento administrativo sancionatorio fiscal». A juicio de la demandante, la inclusión de las disposiciones en el decreto implica un desbordamiento de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, en la medida en que aquellas no se ocupan de ninguna de las materias relacionadas en el párrafo transitorio que contiene la habilitación legislativa pertinente.

Con el propósito de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Plena de la Corte Constitucional desarrolló dos consideraciones: *i)* el otorgamiento de facultades extraordinarias por el Constituyente, originario y derivado, con el fin de facilitar la implementación de las reformas constitucionales; y *ii)* las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019.

Para empezar, la Sala Plena analizó la particular naturaleza jurídica de las facultades extraordinarias que ocasionalmente confiere el Poder Constituyente, tanto originario como derivado, con la intención de agilizar la puesta en marcha de las reformas constitucionales. Indicó que el alcance de dicha habilitación legislativa ha de ser interpretado de manera estricta y restrictiva, por lo que debe entenderse que las aludidas facultades únicamente «comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías»³. Luego, el plenario hizo énfasis en la relevancia de las condiciones que rodean el otorgamiento de este poder, pues de ellas suele depender que no sufra menoscabo el principio identitario de la Constitución de la *separación funcional de los órganos que integran el Poder Público*. Por último, la Sala expuso las características más sobresalientes de las

³ Sentencia C-224 de 2017.

distintas reformas que han otorgado facultades de esta naturaleza al presidente de la República.

En la segunda consideración, el tribunal realizó una reiteración jurisprudencial a propósito del alcance de la habilitación legislativa otorgada por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Recordó que la reforma fue aprobada con los objetivos de robustecer la capacidad de las autoridades que ejercen el control fiscal, fomentar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el cumplimiento de su labor y, muy especialmente, ampliar el modelo de control fiscal. Sobre esta última cuestión, hizo hincapié en que la reforma dispuso que además del control *posterior y selectivo*, que se encontraba previsto hasta entonces en la Constitución, los órganos que ejercen control fiscal quedaron habilitados para efectuar un control *preventivo y concomitante*. Para facilitar la implementación de las modificaciones introducidas por la reforma, el Legislador confirió facultades extraordinarias al presidente de la República. Al respecto, la Sala Plena recalcó que, según el precedente fijado en este ámbito, la habilitación legislativa contenida en el párrafo transitorio del artículo segundo de la reforma únicamente autoriza el desarrollo de los asuntos referidos en dicho párrafo y el de los *cambios puntuales* que instauró el acto legislativo.

En el acápite destinado a la solución del caso concreto, como cuestión preliminar, la Sala Plena analizó las materias reguladas en el título IX del decreto. Enseguida, estableció que el otorgamiento de facultades sancionatorias a la Contraloría General de la República con el fin de garantizar un «adecuado, transparente y eficiente control fiscal»⁴ no es una innovación que hubiere surgido con ocasión del Acto Legislativo Cuarto de 2019. Dicha potestad ya había sido prevista en la Ley 42 de 1993. Teniendo en cuenta dicha constatación, la Sala Plena procedió a analizar la alegada extralimitación en el empleo de las facultades extraordinarias.

El tribunal observó, en primer lugar, que las normas demandadas no abordan ninguna de las materias relacionadas en el párrafo transitorio. En segundo término, con fundamento en el hallazgo recién señalado, el plenario dedujo que la mayor parte de la regulación contenida en los artículos enjuiciados no presenta *conexidad material* alguna con las modificaciones que implicó la reforma. Como corolario de lo anterior, estableció que la inclusión de tales disposiciones en el decreto implicaba una extralimitación de las facultades extraordinarias, en tanto se ocupaban de asuntos que desbordaban la habilitación legislativa.

El tribunal hizo una salvedad respecto de los artículos 83 y 84, con la excepción de los numerales primeros de tales disposiciones. En la medida en que las normas desarrollan un *cambio puntual* al modelo de control fiscal que fue introducido por la reforma constitucional, el tribunal concluyó que las normas no violan el párrafo transitorio del artículo 268 superior. Como resultado de lo anterior, resolvió declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 83 y 84 —a excepción de los numerales primeros de tales artículos— en el entendido de que la sanción de suspensión únicamente podrá ser aplicada por la Contraloría General de la República, y no por la Auditoría General de la República.

⁴ Sentencia C-484 de 2000.

Finalmente, atendiendo el objetivo de conjurar la aparición de un vacío normativo que pudiera obstaculizar el ejercicio del control y la vigilancia fiscales, lo que perjudicaría significativamente la salvaguarda de los recursos del Estado, la Sala Plena estimó necesario disponer la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo párrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

4. Aclaración de voto

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** aclaró su voto, y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

La magistrada **MENESES MOSQUERA** aclaró su voto con el objetivo de reiterar las razones por las que, en fallos anteriores, se ha apartado de la postura mayoritaria de la Sala Plena. En los salvamentos de voto a las Sentencias C-090, C-113 y C237 de 2022, argumentó que el parámetro adoptado por la Corte para valorar la extralimitación de las facultades extraordinarias es restrictivo y conduce, en la práctica, a la anulación de la potestad conferida al presidente de la República para reglamentar el régimen de control fiscal que buscó implementar el Acto Legislativo 4 de 2019.

La magistrada **MENESES MOSQUERA** recalcó que la habilitación contenida en el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución fue otorgada para facilitar el desarrollo normativo y la adaptación institucional del nuevo modelo de control fiscal establecido en el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Por tal motivo, en su criterio, resulta inadecuado limitar la competencia en cuestión a la regulación exclusiva de los asuntos expresamente referidos en el párrafo transitorio citado. En cualquier caso, como consecuencia del deber de observar los precedentes fijados por esta corporación, la magistrada, en su condición de ponente de la decisión, acogió el criterio de valoración judicial de la Sala Plena, motivo por el cual suscribió aclaración, y no salvamento de voto.