

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE CONTROL FISCAL

1. REFERENCIA/	Sentencia No. C-320/94 REF. Expediente No. D-481		
2. FECHA	Julio catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)		
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN
		X	
4. PONENTE	Dr. FABIO MORON DIAZ		
5. PARTE ACCIONANTE	ORLANDO RENGIFO CALLEJAS y JOSE MANUEL BERMUDEZ		
6. PARTE ACCIONADA	Estado-Ley		

7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA: Por considerar violados los artículos 2°, 3°, 4°, 11, 40-7, 268 y 271 incisos 1° y 6° de la Constitución Política,

argumentando lo siguiente:

- Que los artículos 272 incisos primero y sexto, y 268 de la Carta, facultan "a los contralores municipales y no consagran a los revisores fiscales, auditores o auditorías de las empresas públicas municipales y la parte pertinente que se demanda consagra un nuevo ente jurídico que repugna con la Carta Política y establece una duplicidad de funciones, por lo que es antagónico de la Carta y conlleva a su inconstitucionalidad".
- Que el artículo 68 parcialmente acusado, "viola el principio de igualdad jurídica que consagra la constitución, así como el principio de la participación ciudadana que consagra el numeral 7° del art. 40, el derecho ciudadano de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, pues restringe en cuanto al cargo de contralor, la participación a unos pocos hombres y mujeres, que deben poseer título académico en cinco áreas de la actividad humana, marginando a los demás profesionales que poseen títulos universitarios en otras profesiones y que sirven para el desempeño de dicho cargo".

7.1 NORMA ACUSADA: Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 4o. (parcial) y 68 (parcial) de la Ley 42 de 1993.

7.2 PROBLEMA	¿Resulta contrario a la Norma de normas, el precepto los auditores, las auditorías, y las revisorías fiscales
---------------------	---

7.2. PROBLEMÁTICA JURÍDICO CENTRAL

de las empresas públicas municipales, como organismos encargados del control fiscal, distintos de los señalados por la Carta Política para cumplir ese cometido público?

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE: LA COSA JUZGADA. Esta Corporación, mediante la sentencia No. C-534/93, del 11 de noviembre de 1993, la Sala Plena declaró INEXEQUIBLES las expresiones "los auditores" y "las auditorías", del inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 42 de 1993, afirmando en sus consideraciones, lo siguiente:

"El inciso 2o. del artículo 4o. acusado parcialmente preceptúa que el control fiscal externo, posterior y selectivo, será ejercido por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías, y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales. Al crear el precepto auditores y auditorías, como organismos encargados del control fiscal, distintos de los señalados por la Carta Política para cumplir ese cometido público, resulta ese desbordamiento, contrario a la Norma de normas, y, en consecuencia inexecutable las expresiones normativas acusadas.

Pero resulta que los ahora demandantes han acusado el segmento del artículo 4o. de la Ley 42 que dice: "... y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales", que por las mismas razones expuestas en la sentencia precedente, resulta inconstitucional.

Calidades - Derechos Políticos - Igualdad: Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: "ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras", por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley (artículo 4o. C.N.). En efecto, el inciso 7o. del artículo 272 de la constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, "acreditar título universitario", y las demás calidades que establezca la ley. La circunstancia de que esta disposición es limitante del derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado (artículo 40 de la C.N.); por lo tanto, se declarará inexecutable el segmento acusado.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Fiscal a Sociedades de	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
<p>8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL: Estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-534 de 1993, en la cual se declaró la INEXEQUIBILIDAD de las expresiones "los auditores" y "las auditorías" contenidas en el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 42 de 1993.</p>				
<p>9. SI HUBO SALVAMENTOS DE VOTO, ESTE ES EL</p>	<p>NO HUBO SALVAMENTO DE VOTO</p>			

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE CONTROL FISCAL

1. REFERENCIA/	Sentencia No. C-514/94 Ref: Expediente D-621		
2. FECHA	Dieciseis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).		
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE	SENTENCIA DE
		X	
4. PONENTE	JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO		
5. PARTE ACCIONANTE	JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ		
6. PARTE ACCIONADA	Estado-ley		

7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA: Afirma el demandante que los apartes señalados de la norma transcrita vulneran el artículo 125 de la Constitución Política, al establecer como de libre nombramiento y remoción los cargos señalados, pues ello desconoce la esencia de la carrera administrativa, ya que tal clasificación no toma en cuenta la naturaleza de las funciones, por lo que tal excepción no está amparada en una justificación válida.

7.1 NORMA ACUSADA: Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 106 de

7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL	¿Existe una vulneración de la Constitución Política y se desconoce la esencia de la carrera administrativa al establecer como de libre nombramiento y remoción cargos que no toman en cuenta la naturaleza de las funciones?
---------------------------------------	--

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE: Es claro que el legislador, por expresa competencia derivada del mismo artículo, puede determinar aquellos empleos que, junto con los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los de trabajadores oficiales, se exceptúen del principio general plasmado en la Constitución, que no es otro que el de la pertenencia a la carrera.

Interpretada la Constitución de manera sistemática, resulta incontestable que el legislador, en uso de la referida facultad, si bien tiene las posibilidades de excluir ciertos cargos del régimen de carrera, no puede introducir excepciones en cuya virtud establezca, entre los trabajadores, discriminaciones injustificadas o carentes de razonabilidad.

En otros términos, cabe la exclusión de la carrera por vía legal, siempre que existan motivos fundados para consagrar distinciones entre los servidores del Estado.

En consecuencia, para que la función del legislador tenga cabal desarrollo con estricto apego a la normativa fundamental, es necesario que, al expedirse la ley, se considere de manera objetiva cuál es el papel que juegan los distintos cargos dentro de la estructura del Estado y que se evalúe el tipo de funciones a ellos asignadas, con el fin de deducir cuáles resultan incompatibles

con el sistema de carrera y cuáles, por el contrario, interpretado el telos de los preceptos constitucionales, encajan dentro de él.

Todo lo anterior significa que, mirado el sentido de la carrera administrativa y aplicando a la preceptiva que la desarrolla el principio de igualdad, no puede concebirse como ajustado a la Constitución un sistema legal que en esta materia distinga entre los trabajadores sin razón fundamentada en el examen objetivo de las funciones que en cada empleo debe cumplir un servidor público.

En concordancia con los criterios de distinción expuestos, deben declararse inexequibles en esta oportunidad aquellos apartes del artículo acusado por medio de los cuales, de manera injustificada, se excluyen de la carrera administrativa cargos que, considerada la función que cumplen, deben enmarcarse dentro de la regla general de la garantía básica reconocida a los trabajadores del Estado por el artículo 125 de la Constitución, en cuanto son plenamente compatibles con el sistema de carrera y, en cambio, ningún motivo razonable explica que se los someta a los criterios rectores del libre nombramiento y remoción, generando discriminaciones inconstitucionales entre los trabajadores.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio	Control fiscal	Finalidad del	Vigilancia Fiscal
	Control	Principios del Control	Proceso de	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL: NO EXISTE CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL				
9. SI HUBO	NO HUBO SALVAMENTO DE VOTO			

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE CONTROL FISCAL				
1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia No. C-590/95 Ref: Expediente D-970			
2. FECHA	Siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
		X		
4. PONENTE	Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA			
5. PARTE ACCIONANTE	Jorge Ortiz Rubio			
6. PARTE ACCIONADA	Estado-Ley			
<p>7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA: Según el demandante la disposición acusada en el texto parcial indicado, es violatoria del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, pues, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional "la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad, es decir que se debe establecer un criterio de comparación -tertium comparationis-, al cual se debe acudir para contrastar el utilizado por el legislador e incorporado en la norma." Por ello, afirma el demandante, no puede el legislador señalar en forma arbitraria tratamientos desiguales y si lo hace, debe justificarlo en forma objetiva, razonable y proporcionada.</p>				
<p>7.1 NORMA ACUSADA: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 159 de la Ley 136 de 1994.</p>				
7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL	¿Viola la norma acusada el principio de igualdad consagrado en el artículo 13, al establecer categorías de contralores y señalar a su vez diferente trato en relación con el salario?			
<p>7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE: La igualdad, exige un tratamiento igual para los casos iguales y un tratamiento diferente respecto de los casos que presentan características desiguales. Esto último, teniendo en consideración las circunstancias diversas o las condiciones en las que se desenvuelven los sujetos. Es importante recordar que la existencia de la igualdad no excluye que pueda darse un tratamiento diferente para los</p>				

sujetos y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis; ello puede ocurrir, siempre y cuando exista un principio de razón suficiente que lo justifique, es decir, que haya una razón clara, objetiva y lógica que permita considerar la diferencia como válida.

De acuerdo con lo anterior, no toda desigualdad genera necesariamente una discriminación, ya que la igualdad sólo se vulnera en la medida en que la diferenciación no encuentre respaldo en una justificación objetiva y razonable.

Ahora bien, sobre la posibilidad de que se establezcan por ley diferentes categorías de municipios, el artículo 320 de la Constitución Política faculta al legislador para adelantar dicha labor, de acuerdo con la densidad poblacional, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica de cada entidad territorial.

Sin embargo, no obstante que sea viable el que legalmente se establezcan diferentes categorías de municipios, y ello vaya acompañado de la posibilidad de señalar categorías con respecto a los órganos internos que lo conforman, no es admisible que adelantada la categorización, pueda el legislador establecer diferencias que no encuentren una justificación razonable y objetiva, como es el caso de los salarios asignados a los contralores municipales pertenecientes a aquellos municipios clasificados por la ley como de tercera categoría. Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 156 de la ley 136 de 1994, sólo los municipios de categoría especial, y los de primera, segunda y tercera categoría pueden crear sus propias contralorías.

En efecto, de acuerdo con el artículo 159 de la ley 136 de 1994, el salario mensual de los referidos contralores, equivale al setenta por ciento (70%) del salario fijado por el Concejo para el respectivo alcalde, mientras que el de los contralores de los municipios de categoría especial, primera y segunda, equivale al cien por ciento (100%) del salario asignado a los alcaldes. Es decir, el sólo hecho de que algunos contralores pertenezcan a la tercera categoría de municipios, a juicio del legislador, se constituye en razón suficiente para marcar una diferencia de orden salarial, con respecto a los demás funcionarios municipales y a los contralores de los municipios catalogados en las primeras categorías.

La norma demandada, no persigue una finalidad clara y razonable como debe predicarse de la diferencia entre iguales, pues el hecho de establecer desigualdades salariales entre funcionarios que desempeñan el mismo cargo va en contravía de la Constitución Política, que asigna a los contralores en general, iguales funciones esto es, la vigilancia de la gestión fiscal, y no señala en manera alguna, ni puede deducirse de su texto, que a través de la ley puedan regularse diferencias de orden salarial entre ellos.

Así entonces, la Corte observa en la norma acusada, una discriminación y por tanto una violación del derecho a la igualdad, pues no existe una justificación seria y razonable que permita comprender porqué en los municipios de las categorías especiales, primera y segunda la asignación del contralor es diferente en porcentaje (100%) a la de los contralores de los demás municipios (70%), más concretamente en relación con aquellos que pertenecen a la tercera categoría.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	Fiscal a Sociedades de	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
9. SI HUBO SALVAMENTOS DE VOTO, ESTE ES EL ARGUMENTO:	NO EXISTE CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL			
	NO HUBO SALVAMENTO DE VOTO			

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE CONTROL FISCAL

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia No. C-107/95			Ref.: Expediente D-663
2. FECHA	Quince (15) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995)			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
		x		
4. PONENTE	Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO			
5. PARTE ACCIONANTE	JORGE ALBERTO TORO RIVERA			
6. PARTE ACCIONADA	Estado-Ley			

7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA: Considera el actor que las transcritas normas vulneran el artículo 272, inciso 4º, de la Constitución Política.

Destaca como primer elemento de juicio, basado en la interpretación de los artículos 272, 303 -inciso 1º- y 314 de la Carta, que los contralores de los departamentos y municipios deben ser elegidos para el mismo período de los gobernadores o alcaldes, según el caso.

Es decir -concluye- que el período para los nuevos contralores debió iniciarse el 2 y el 1 de enero de 1995, según el caso, por ser estas las fechas previstas para comenzar el período de aquéllos, lo cual implica necesariamente que las respectivas corporaciones administrativas que venían actuando en 1994 eran las competentes para elegir nuevos contralores.

El impugnador considera que al disponer esto, la norma deja en cabeza de las nuevas asambleas la competencia para elegir contralores, "dando inicio al período del nuevo Contralor más allá del período equivalente al del nuevo gobernador".

Argumenta que el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, que establece el Régimen Municipal, también altera los períodos de los contralores municipales señalados expresamente por la Carta Política, pues los mismos no coincidirían con los períodos de los alcaldes.

7.1 NORMA ACUSADA: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º transitorio de la Ley 56 de 1993, 35 -parcial- y 158 -parcial- de la Ley 136 de 1994 y 16 -parcial- del Decreto 1421 de 1993.

7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL

¿Es contrario a la Carta Política, la elección de contralores municipales y departamentales después de haberse iniciado los períodos de alcaldes y gobernadores?

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE: En lo referente al artículo 16 del Decreto 1421 de 1993, deberá la Corte abstenerse de proferir fallo de fondo, teniendo en cuenta que, suscitado el conflicto de competencias entre ella y el Consejo de Estado precisamente a raíz de demandas instauradas contra el aludido estatuto, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante providencia del 13 de octubre de 1994, concluyó que su conocimiento correspondía al mencionado tribunal de lo Contencioso Administrativo y no a esta Corporación.

En aplicación de lo previsto, la Corte Constitucional se atiene a lo resuelto en la mencionada providencia y, por tanto, se declarará inhibida para resolver sobre la demanda en lo que concierne a dicha norma.

Considera esta Corporación que, no habiendo señalado la propia Carta las fechas de elección de contralores departamentales, distritales y municipales, la atribución corresponde, por cláusula general de competencia, al legislador, el cual, mientras no desconozca la Constitución, puede actuar con libertad, sin que, por tanto, pueda entenderse desautorizado para atribuir competencia sobre el particular a las corporaciones que inician su propio período y no a las antiguas, aspecto éste que en nada riñe con la Carta Política y parece ajustado a la lógica institucional, que demanda una coherente función de fiscalización de las gestiones administrativas.

Sin embargo, por la naturaleza de las cosas y por las variadas posibilidades de terminación anticipada de los distintos períodos de gobernadores y alcaldes, en desarrollo de las normas legales pertinentes (muerte del titular, destitución, renuncia, vacancia, revocatoria del mandato, etc), no podía ni puede garantizarse que esa igualdad inicial se mantenga de manera inquebrantable en todos los departamentos, distritos y municipios, a no ser que, en una abierta manifestación de injusticia y desigualdad, se forzara la abrupta terminación del período del contralor municipal, distrital o departamental por un hecho del todo ajeno a su responsabilidad, como sería el consistente en la ocurrencia de cualquiera de las faltas absolutas enunciadas por la ley en el caso del respectivo alcalde o gobernador.

A ello debe añadirse que la enunciada igualación de los períodos no consiste en la milimétrica coincidencia en la fecha de toma de posesión de los correspondientes funcionarios, sino en la proporción -que ha de buscarse hasta donde sea posible sin que pueda pretenderse obligatoria y absoluta- entre el tiempo de gestión administrativa de los gobernadores y alcaldes y quienes ejercen sobre ellos la función de control fiscal.

De lo anterior resulta que las partes demandadas de los artículos 35 y 158 de la Ley 136 de 1994 no vulneran la Constitución, pues se limitan a señalar -dentro del ámbito de competencia propio del legislador- las fechas en las cuales sesionarán los concejos municipales y la oportunidad en que habrán de elegir a los

tucionarios de su competencia, en particular los contralores locales.

La Corte proferirá fallo de fondo en lo que respecta a la constitucionalidad del artículo segundo transitorio de la Ley 56 de 1993, a cuyo tenor los contralores departamentales, elegidos en octubre de 1991, cuyo período constitucional terminaba el 31 de diciembre de 1994 continuarían en sus cargos hasta tanto se produjera la posesión del elegido en las sesiones ordinarias de enero de 1995, por cuanto, si bien al momento de fallar ya se habían cumplido los hechos en él regulados, se trata de una disposición cuyos efectos se proyectan hacia el futuro. Con base en ella se han configurado situaciones individuales y concretas susceptibles de consecuencias administrativas, efectos fiscales y controversia judicial.

Por otra parte, al ser presentada la demanda, no se daba la sustracción de materia, habiéndose radicado entonces la competencia en cabeza de esta Corporación.

La norma será declarada exequible por las mismas razones expuestas.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Control Fiscal a	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL: NO EXISTE CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL				
9. SI HUBO SALVAMENTOS DE VOTO, ESTE ES EL ARGUMENTO:	NO HUBO SALVAMENTO DE VOTO			

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE CONTROL FISCAL

EXPEDIENTE	Sentencia No. C-469/95			Ref.: Expedientes acumulados D-824 v D-
2. FECHA	Diecinueve (19) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995)			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
		X		
4. PONENTE	Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO			
5. PARTE ACCIONANTE	JAIME ENRIQUE LOZANO y LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA			
6. PARTE ACCIONADA	Estado-Ley			

7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA: 1) El ciudadano JAIME ENRIQUE LOZANO estima violados los artículos 4, 13, 29 y 371 de la Carta Política.

En su criterio, cuando el artículo 45 de la Ley demandada prescribe que el Contralor General o su delegado deben presenciar los actos de emisión de moneda, así como su retiro de circulación e incineración, está vulnerando flagrantemente la autonomía e independencia del Banco de la República a quien corresponde esta función en forma exclusiva y excluyente y que, por lo tanto, el mandato que consagra la norma demandada se sale de la órbita del control fiscal.

En cuanto a la parte demandada del artículo 87, dice que va en contravía del derecho a la igualdad y al debido proceso, porque al establecer la posibilidad de que los contralores se constituyan en parte civil en los procesos penales por delitos contra la Administración Pública, con la facultad de solicitar medidas cautelares, pero sin la obligación de prestar caución, como sí lo deben hacer los particulares en idéntica situación, se está privilegiando al Estado sobre el individuo, además de dejar expuesto al sindicado en caso de que se le causen perjuicios por razón del embargo.

2) El ciudadano LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA demanda el artículo 45 de la misma Ley pues, en su criterio, vulnera los artículos 267, 371 y 372 de la Constitución Política.

Al hacer una ubicación conceptual del tema, afirma que, mediante el artículo 45 de la Ley acusada, al Contralor General de la República se le asignó una función que por la materia y por el régimen especial del ente vigilado le está vedada constitucionalmente.

Afirma el demandante que en el caso del artículo acusado no se presenta el primero de los requisitos, toda vez que la moneda que emite el Banco de la República no representa obligación alguna a cargo del Tesoro y por tal razón no constituye recurso fiscal que pueda ser objeto del control fiscal típico que ejerce la Contraloría.

~~Indica también que la ley especial de acuñación del Banco de la República de acuerdo con los artículos 274~~
7.1 NORMA ACUSADA: Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 45 y 87 (parcial) de la Ley 42 de 1993.

7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL

¿Se opone a la Constitución que el Contralor deba participar de manera directa o por interpuesta persona en los actos materiales por cuyo medio el Banco de la República pone en circulación, retira e incinera el circulante físico como desarrollo de las decisiones que al respecto adopta en su carácter de autoridad monetaria?

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE: Desde luego, como en la actividad del Banco de la República, aparte de sus atribuciones primordiales - en las que es autónomo- puede darse la gestión fiscal, por ejemplo en materias relativas a la ejecución de su presupuesto, no puede prohibirse la tesis de que ella escape a todo control, ni sería admisible que el Presidente de la República asumiera al respecto funciones de control fiscal que la Carta Política no le otorga, motivos suficientes para considerar -como lo hizo la Corte- que, en la medida en que el Banco cumpla funciones de gestión fiscal, queda cobijado por las normas generales y está sujeto al control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República.

Pero tampoco puede afirmarse que la posible comparecencia del titular de la Contraloría o de sus agentes a la consumación práctica, a título de testigo, de las operaciones físicas de emisión, retiro de circulación e incineración de la moneda, obedezca a la clasificación de éstas como integrantes de una supuesta gestión fiscal del Banco de la República o constituya control fiscal sobre las decisiones del Emisor, pues, dado su carácter puramente ejecutivo, no corresponden a la administración o manejo de bienes o fondos públicos en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición, según los criterios que esta Corte ha prohijado al señalar el alcance de la gestión fiscal (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-529 del 11 de noviembre de 1993).

Ahora bien, ya establecido que los actos contemplados en la disposición demandada corresponden a operaciones materiales, de simple ejecución, ya que mediante ellos no se fijan pautas de carácter fiscal o financiero, ni se adoptan las decisiones de emitir moneda, debe resaltarse que pueden tener incidencia económica, si se considera que la moneda impresa puesta en circulación de manera efectiva, aun si excede o es inferior a los montos fijados por la autoridad monetaria, o no corresponde a las modalidades por ella establecidas, de todas maneras surte efectos mensurables en las finanzas públicas. La emisión material, la salida del dinero a circulación y su incineración son situaciones que implican la manipulación física del circulante, actividad ésta que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no puede estar exenta de los controles estatales pues las reservas no son de propiedad del Emisor, como lo expresa uno de los intervinientes, sino que pertenecen al Estado.

Conclúyese, entonces, que, cuando se llevan a cabo las labores materiales de impresión o acuñación, retiro de circulación e incineración de moneda, pueden llegar a comprometerse en su expresión concreta la política económica y el manejo monetario -aunque una y otro no se trazan ni se definen por medio de tales actos, que son meramente ejecutivos-, razón que hace indispensable el establecimiento de controles adecuados y efectivos a cargo del organismo que, según la Constitución Política, debe cuidar los intereses financieros del Estado. La función

de la Contraloría, por mandato del artículo 267 *Ibidem*, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado, entre otros, en los valores de eficiencia y economía.

Ello no atenta contra la autonomía del Banco de la República, puesto que no implica intromisión de la Contraloría en las decisiones propias de la autoridad monetaria. El Contralor apenas sirve de testigo de operaciones posteriores a los actos relacionados con la emisión de moneda, en un campo del todo subordinado, que tiene carácter administrativo. Ese papel, que se orienta a preservar la transparencia y exactitud de las operaciones correspondientes, de tal modo que se confiera certeza a la comunidad en el sentido de que el dinero en circulación tiene apoyo en la celebración de actos de ejecución cuya pureza es garantizada por la presencia del ente encargado de verificar a posteriori el comportamiento de funcionarios y organismos cuando tiene repercusiones en las finanzas públicas, no excluye ni impide la vigilancia, inspección y control encomendados al Presidente de la República por el artículo 372 de la Constitución Política. Ella tiene por objeto específico las actividades propias del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, en los términos en que lo disponga la ley.

Considera la Corte que, al cumplir con tal función, el legislador goza de atribuciones suficientes para disponer cuál es la moneda que circula en Colombia, la que tiene aceptación y poder de pago. Desde luego, también implica que pueda señalar los requisitos necesarios para que un determinado instrumento adquiera el carácter de dinero circulante y adoptar las necesarias seguridades para que los actos materiales correspondientes no desvirtúen el querer de la autoridad monetaria ni las políticas económicas generales, por lo cual no resulta extraño a la función legislativa sobre el particular que se disponga la presencia de quien fiscaliza la administración en el desarrollo práctico de dichos actos.

La norma enjuiciada será declarada exequible, por no ser contraria a la Constitución.

La defensa del patrimonio estatal, un interés común

Pero, desde luego, la caución, como las mismas medidas preventivas, es una figura de creación legal, cuya aplicabilidad, procedencia y características deben ser fijadas por el legislador, de acuerdo con los criterios que inspiran su actividad.

Es el legislador el llamado a evaluar cuándo debe exigirse por regla general que se preste caución y en cuáles oportunidades el trámite de las medidas cautelares puede llevarse a cabo sin ese requisito.

Claro está, la Corte Constitucional ha sostenido -y lo reitera- que la discrecionalidad legislativa no es absoluta y que, al consagrar las normas que regulan los procesos, el legislador debe partir de los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, y que no puede transgredir postulados constitucionales que configuran el límite de su actividad.

Para resolver sobre el asunto planteado, en cuanto al artículo 13 de la Constitución, es suficiente reiterar que el principio de igualdad no resulta desconocido cuando se consagran disposiciones diferentes respecto de supuestos que guardan entre sí diferencias, lo cual significa que es permitido al legislador instaurar prescripciones diversas cuando median razones válidas para justificar el trato divergente a situaciones en apariencia iguales.

La norma enjuiciada introduce distinción a favor de los personeros del interés público -en este caso los contralores que se constituyen en

parte civil dentro de procesos penales adelantados por delitos que han tenido como víctima pecuniaria al Estado- y ello, considera la Corte, no quebranta el principio de igualdad por cuanto no es lo mismo provocar un embargo en nombre de un acreedor particular que hacerlo en defensa del bien colectivo.

La norma legal demandada no viola, por tanto, el principio de igualdad, ni resulta opuesta a la razón ni a las debidas proporciones aplicables a

	Ejercicio del Control	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Fiscal a Sociedades de	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	NO EXISTE CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL			
9. SI HUBO SALVAMENTOS DE VOTO, ESTE ES EL ARGUMENTO:	NO HUBO SALVAMENTO DE VOTO			

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE CONTROL FISCAL

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia C-367/96			Referencia: Expediente D-1246
2. FECHA	Agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996).			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
		X		
4. PONENTE	Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ			
5. PARTE ACCIONANTE	Ramiro Rodríguez López			
6. PARTE ACCIONADA	Estado-Ley			
<p>7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA: Para el actor, la parte acusada de la Ley 136 de 1994 es contraria a lo dispuesto por el artículo 272 de la Constitución Política.</p> <p>El actor manifiesta que el artículo 272 constitucional, el cual señala las inhabilidades del contralor municipal, es de naturaleza cerrada, pues no faculta expresamente al legislador para ampliar las inhabilidades de dicho funcionario, añade el demandante que se debe entender, entonces, que la norma superior citada es restrictiva y no admite posibilidad de extensión a través de la Ley.</p>				
<p>7.1 NORMA ACUSADA: Acción pública de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994).</p>				
7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL	¿Se opone a la Constitución el listado de inhabilidades adicionales a las contenidas en el artículo 272 de la Carta?			
<p>7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE: El constituyente dejó en manos del Congreso la regulación del ejercicio de funciones públicas, la cual comporta tanto la facultad de establecer todos aquellos requisitos, exigencias, condiciones y calidades necesarias para la prestación de la función pública, así como la consagración de un régimen disciplinario y de inhabilidades a que estarían sujetos los empleos en las entidades públicas .</p>				

En el caso de los contralores departamentales, distritales y municipales, el inciso 8º del artículo 272 de la Carta sólo establece dos inhabilidades para el funcionario aludido, las cuales son: a) no podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección; y b) ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

La Corte encuentra que el Constituyente con la consagración expresa de dos inhabilidades precisas para los contralores municipales sólo trata de asegurar un mínimo régimen de inhabilidades para tales funcionarios, sin excluir la posible ampliación de tal régimen a través del desarrollo legal.

Por otro lado, la consagración constitucional de inhabilidades de un cierto grupo de funcionarios no excluye la competencia del legislador para establecer otras inhabilidades pues existe una competencia general de regulación a cargo del Congreso en ese aspecto. La situación sería diferente si obrará una prohibición expresa sobre la consagración adicional de inhabilidades o que existiera un estatuto completo de inhabilidades en la propia Constitución.

Por otro lado, el propio artículo 272 C.P., en su inciso 7º, preceptúa que “para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley” (subrayas fuera de texto).

La norma constitucional al indicar que la ley establecerá las demás calidades requeridas para ser elegido contralor municipal no se refería únicamente a las positivas, sino también a las negativas, pues no distinguió entre ellas y dentro de las calidades o requisitos negativos se encuentran a las inhabilidades.

En ese orden de ideas, es admisible constitucionalmente que el legislador prevea para el contralor municipal inhabilidades adicionales a las establecidas por el artículo 272 de la Carta, por tanto, los cargos formulados por el actor contra el artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994), no son de recibo en este proceso.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Fiscal a Sociedades de	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	NO EXISTE CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL			

9. SI HUBO
SALVAMENTOS DE
VOTO, ESTE ES EL
ARGUMENTO:

NO HUBO SALVAMENTO DE VOTO

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE CONTROL FISCAL

EXPEDIENTE	Sentencia C-1372/00			Referencia: expediente D-2908
2. FECHA	Once (11) de octubre del año dos mil (2000)			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
		X		
4. PONENTE	Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA			
5. PARTE ACCIONANTE	Jaime Durán Caballero			
6. PARTE ACCIONADA	Estado-Ley			
<p>7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA: En concepto del demandante, la norma transcrita, en el aparte acusado, desconoce los artículos 13, 25, 40, 53, y 272 de la Constitución. Las razones que esgrime el actor para sustentar su cargo, se pueden resumir de la siguiente forma:</p> <p>Sin embargo, el legislador adicionó esta causal, prohibiendo la elección para contralor departamental del ciudadano que en cualquier tiempo del período inmediatamente anterior a la elección, hubiese ejercido dicho cargo en calidad de encargado, equiparando la condición de éste con la del ciudadano que por elección y en propiedad, ha ejercido dicho empleo. Equiparación que resulta carente de razonabilidad y proporcionalidad, pues no existe razón que justifique que un ciudadano no pueda ser elegido contralor departamental, por haber ejercido temporalmente ese cargo en calidad de encargado en cualquier tiempo del período inmediatamente anterior.</p> <p>Se pregunta el demandante sobre la razón objetiva para que no pueda ser electo contralor departamental para el período inmediatamente siguiente, la persona que, por ejemplo, es encargada por tres días o un mes de una contraloría departamental en el primer año de los tres que constituyen el período de un contralor, cuando ninguno de los principios que rigen el ejercicio fiscal: transparencia, neutralidad, igualdad, entre otros, resultarían desconocidos por el hecho de la elección, como tampoco se desconoce el fundamento último de la prohibición de la reelección que contempla el Constituyente en el artículo 272, que no es otra que evitar la perpetuidad en el ejercicio de este cargo. Restricción ésta que, por el contrario, sí resulta desconociendo el derecho a desempeñar cargos públicos y el principio de igualdad, pues mientras un funcionario público del orden departamental o municipal puede aspirar a ser elegido contralor departamental, cuando hace dejación de su cargo un año antes de la elección, tal como lo impone la misma Constitución, a aquel que hubiese ejercido en calidad de encargado las funciones de contralor, se le aplica la inhabilidad sin tener en cuenta factor temporal alguno.</p>				
<p>7.1 NORMA ACUSADA: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6, literal a) (parcial) de la ley 330 de 1996 “Por la cual se desarrolla el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las contralorías departamentales”</p>				
7.2 PROBLEMA	¿El legislador desconoció norma alguna de la Constitución, al prescribir que no podrá ser elegido contralor departamental, la persona que			

hubiese desempeñado dicha función en calidad de encargado, en el período inmediatamente anterior a la elección?

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE: La doctrina constitucional contenida en múltiples fallos de esta Corporación (sentencias C-537 de 1993; C-320 de 1994; C-373 de 1995; C-367 de 1996, C-509, C-618 de 1997. C- 068 y C-147 de 1998, entre otras), ha señalado que las inhabilidades como excepción y restricción que el Constituyente y el legislador pueden fijar al derecho político que le asiste a toda persona de acceder y desempeñar, en condiciones de igualdad, funciones o cargos públicos (artículos 13 y 40 de la Constitución), deben ser razonadas y proporcionales. Razonabilidad y proporcionalidad, que tiene como punto de referencia, la prevalencia de los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 de la Constitución).

La norma constitucional en comento, artículo 272, no hace mención a la calidad que debe tener quien ocupe el cargo de contralor, y ello no era necesario, pues al prohibir la reelección para el período inmediatamente siguiente, entiende esta Corporación que el Constituyente estaba haciendo referencia a la persona que ha sido designada con observancia de las prescripciones fijadas para el efecto, es decir, de terna elaborada por los Tribunales y por la elección de la asamblea departamental correspondiente, para el período constitucional de tres años. Inhabilidad de carácter temporal, dado que quien ha desempeñado el cargo podrá, pasado un período, ser nuevamente designado.

Sin embargo, el que la inhabilidad acusada pueda encontrarse razonable, ella deviene en desproporcionada al objeto mismo que se busca cumplir con su consagración, pues si el motivo que llevó al legislador para su consagración fue que esa función no se desviase con fines proselitistas, es decir, para lograr la elección como contralor en propiedad de quien lo venía ejerciendo por encargo, no otra se encuentra, el legislador ha debido fijar un término mínimo para la aplicación de ésta, pues tal como lo señala el demandante y el Ministerio Público, no puede darse el mismo tratamiento al funcionario que ejerció dicha función por encargo en el primer año de un período, que aquél que lo hace en el último año y en vísperas de la elección correspondiente, por cuanto el ejercicio de la función con tal objetivo sería intrascendente, inane.

Entonces, si bien puede resultar razonado impedir la elección de quien ejerció como contralor encargado, resulta irracional y desproporcionado que el legislador hubiese establecido que dicha inhabilidad operaría sin tener en cuenta en qué época fue ejercida la función fiscal en dicha calidad.

El propio Constituyente, en materia de inhabilidades, marcó o determinó lo que podría entenderse como término razonable y proporcional de una causal de esta naturaleza. Las inhabilidades señaladas por él, y que precisamente tienden a contrarrestar el abuso o desvío del poder para satisfacción de intereses personales, como lo sería una elección, se caracterizan por un aspecto temporal que se echa de menos en la norma acusada.

Dentro de este contexto, es claro que la norma en el aparte acusado deviene en inconstitucional, no porque el legislador prohíba elegir a quien se hubiese desempeñado como contralor encargado, pues ello tiene un sustento claro, máxime si se tiene en cuenta que lo que se busca con esta clase de inhabilidad, es impedir que se abuse de la función de control fiscal y la misma se use con fines proselitistas, en procura del interés personal, sino por el hecho mismo de no haberse fijado un término para contar ésta, tal como lo hizo el Constituyente frente a las inhabilidades que tienen la misma razón de ser de la que ahora es objeto de estudio. No es fundado pensar que quien desempeña la función fiscal faltando un lapso considerable para que se produzca la elección, pueda hacer uso de ella para presionar a sus posibles nominadores, en detrimento de los principios mismos que rigen la función administrativa, en general, y la fiscal en particular.

En el caso en análisis, la Corte ha de cumplir ese deber de ponderación, declarando la inexecutable de la expresión “como encargado” contenida en el literal a) del artículo 6 de la ley 330 de 1996, toda vez que el legislador en detrimento del derecho político de acceder y desempeñar, en condiciones de igualdad, cargos y funciones públicas, no fijó un término razonable para la configuración de la causal de inhabilidad, producto del desempeño de un cargo público específico en encargo, término éste que la Corte no está llamada a fijar, por cuanto ésta, es una función propia del legislador.

Lo anterior no obsta para entender que la declaración de inexecutable que efectuará esta Corporación, en nada se opone al sentido mismo de la inhabilidad que quiso consagrar el legislador, en relación con la persona que desempeñe el cargo de contralor departamental como encargado, pues es claro que quien hubiese ejercido como tal, en el último año de la elección, en razón a su carácter de servidor del orden departamental, no podrá ser elegido como contralor en propiedad para el período siguiente, en

aplicación de la inhabilidad que expresamente consagró el propio Constituyente en el artículo 272, al prescribir que no podrá ser elegido como contralor departamental, quien haya ocupado, en el último año, cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia. Norma ésta que, reproducida en la ley 330 de 1996, fue declarada exequible en sentencia C-060 de 1998.

En este sentido, teniendo en cuenta que el propio legislador consagró que en caso de faltas temporales del contralor departamental, asumiría como encargado el subcontralor o el contralor auxiliar, y a falta de éstos, el funcionario de mayor jerarquía en la contraloría departamental, servidores que también han de asumir en caso vencimiento del período del contralor, dado que éste está obligado a hacer dejación inmediata del cargo en este evento (artículo 267 de la Constitución), es necesario concluir que estos funcionarios estarán cobijados con la inhabilidad general según la cual no podrán aspirar al cargo de contralor, por el hecho de estar desempeñando en el último año, entendiéndose al de la elección, sus cargos en la contraloría, bien como contralor auxiliar, como subcontralor o un cargo de alta jerarquía dentro de este órgano de control.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Fiscal a Sociedades de	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	NO EXISTE CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL			
9. SI HUBO SALVAMENTOS DE VOTO, ESTE ES EL ARGUMENTO:	NO HUBO SALVAMENTO DE VOTO			