

“1. El acto legislativo

1.1. Objeto del Acto Legislativo Cuarto de 2019. La reforma constitucional más reciente que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República fue el Acto Legislativo Cuarto de 2019. La modificación introdujo cambios sustanciales en el régimen jurídico y en el alcance de la función encomendada a las autoridades encargadas del control fiscal. Sobre este último aspecto, el acto reformatorio dispuso la modificación del modelo de control fiscal que se encontraba previsto en la versión original de la Constitución, que era de carácter *posterior y selectivo*, de modo que fuese, además, “preventivo y concomitante”¹. Según ha señalado este tribunal, la modificación fue aprobada “con el objeto de fortalecer y complementar el régimen del control fiscal”². Persigue, entonces, robustecer las entidades encargadas de efectuar aquel control, a través de la extensión de sus competencias, del ofrecimiento de las herramientas que brinda en la actualidad la tecnología y de la ampliación del modelo de control fiscal, de manera que, efectivamente, aquellas consigan preservar el erario.

1.2. Defectos que procuró corregir la modificación constitucional. Esta corporación ha advertido que la reforma constitucional tuvo origen en la necesidad de adaptar las instituciones de control fiscal a las “nuevas realidades de la administración de los recursos, que permitan mitigar las dificultades que actualmente se presentan para cumplir su objeto principal, esto es, la protección del recurso público en el marco de la lucha contra la corrupción”³. Por otra parte, ha observado que la reforma procura corregir las principales falencias que, en opinión del Legislador, habría presentado el modelo de control fiscal previsto originalmente en la Constitución. Según se manifestó en el debate congresional, el modelo instaurado habría incurrido en los siguientes defectos: “(i) [T]enía por objeto exclusivo la reparación del daño fiscal, no la prevención del riesgo; (ii) no operaba “sobre cualquier acto de la [A]dministración, sino sobre algunos”; y (iii) era inidóneo para garantizar la adecuada destinación de los recursos públicos porque, una vez estos eran ejecutados indebidamente por la [A]dministración, la posibilidad de recuperación era muy baja”⁴.

1.3. Concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República. Con la intención de poner en marcha las reformas institucionales y normativas correspondientes, el Congreso de la República dispuso, en el parágrafo transitorio del artículo segundo de la reforma, la concesión de facultades extraordinarias en los siguientes términos: “Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al [p]residente de la República para expedir decretos con fuerza de ley”.

1.4. Características de la habilitación legislativa conferida en el Acto Legislativo Cuarto de 2019. De conformidad con la caracterización expuesta en el apartado anterior de esta providencia, la habilitación legislativa contenida en el acto legislativo presenta las siguientes características: i) definió, de manera expresa, que los decretos que fueren expedidos tendrían fuerza material de ley, lo que refuerza, a través de un fundamento normativo específico, la competencia que detenta la Corte Constitucional en este ámbito; ii) confirió las facultades extraordinarias por un término preclusivo, de seis meses; y iii) procuró delimitar el alcance de la habilitación legislativa.

1.5. Condiciones que rodean el otorgamiento de facultades extraordinarias en el caso concreto. El análisis de la extensión de las facultades extraordinarias otorgadas por el acto legislativo debe partir de la circunstancia señalada en la tercera característica, recién aludida. Si bien el

¹ Artículo primero del Acto Legislativo Cuarto de 2019, que modificó el artículo 267 de la Constitución.

² Sentencia C-237 de 2022.

³ *Ídem*.

⁴ *Ídem*.

Constituyente derivado tuvo la intención de acotar los términos de la habilitación legislativa, lo que se corrobora en el empleo de la expresión *exclusivamente* y en la calificación de esta competencia como el otorgamiento de “*precisas facultades extraordinarias*”⁵, esta corporación ha razonado que tal autorización es imprecisa en su alcance⁶. De forma unánime, en todas las providencias que han evaluado la violación del párrafo transitorio del artículo 268 Superior, que contiene la habilitación legislativa en comento, ha observado que el precepto da lugar a una “multiplicidad de lecturas sobre el alcance material de la norma habilitante[, lo que] se debe a que su redacción no es clara”⁷. Para dar solución a la aludida indeterminación normativa, la Sala Plena ha manifestado que dicha cláusula “tiene que ser interpretada y aplicada conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización”⁸.

1.6. *Alcance de la habilitación legislativa concedida por el Acto Legislativo Cuarto de 2019.* De tal suerte, empleando los métodos de interpretación histórica⁹, sistemática¹⁰, teleológica¹¹ y gramatical¹², la Sala Plena ha concluido que las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República únicamente permiten, dentro del lapso especificado en la reforma, la regulación de las siguientes materias¹³:

1	La equiparación de la asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria a las de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional
2	La creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)
3	La ampliación de la planta de personal (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)
4	La incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)
5	La modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas (persiguiendo la finalidad de implementar correctamente el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal)
6	El desarrollo de las modificaciones que el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo a la Constitución, excluyendo los asuntos cuya competencia regulatoria fue asignada al Congreso de la República por dicha reforma constitucional

⁵ En la Sentencia C-090 de 2022, el plenario manifestó que “la norma incluye los vocablos “[e]xclusivamente” y “precisas” [...] [con el propósito de] restringir el objeto y el ejercicio de dichas facultades.

⁶ Sentencias C-090 de 2022, C-113 de 2022 y C-237 de 2022.

⁷ Sentencia C-090 de 2022.

⁸ *Ídem.* El principio de unidad constitucional impone al intérprete leer el texto superior como “un todo armónico y coherente, por oposición a una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran” (Sentencia C-535 de 2012). La directriz de armonización, por su parte, “implica la mutua delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de manera que se garantice a todas ellas su máximo nivel de eficacia y efectividad” (*Ídem*).

⁹ En la Sentencia C-090 de 2022, la Sala Plena argumentó que “la interpretación histórica arroja que el constituyente derivado pretendió que las facultades extraordinarias estuvieran *delimitadas* pero que, en todo caso, cobijaran las materias previstas en el párrafo transitorio, así como el desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2019”.

¹⁰ Tras advertir que los artículos incluidos en el acto legislativo no remplazaron integralmente las cláusulas constitucionales precedentes, la Sala Plena precisó lo siguiente, a propósito de la conclusión derivada del criterio en cuestión: “[L]a interpretación sistemática arroja que el presidente de la República estaba habilitado para regular: (i) las materias expresamente señaladas en el párrafo transitorio del artículo 268 Superior, siempre y cuando las normas expedidas a ese respecto tuvieran por finalidad implementar el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecer el control fiscal; y (ii) las materias que, en estricto sentido, se hayan introducido a la Constitución por vía del Acto Legislativo 04 de 2019; (iii) excluyendo de lo anterior las materias que la misma reforma constitucional asignó como competencia exclusiva del Congreso de la República” (Sentencia C-090 de 2022).

¹¹ Con base en el método de interpretación, la Sala dedujo que “las facultades extraordinarias tienen por finalidad habilitar la competencia regulatoria del [p]residente sobre el contenido del párrafo transitorio, así como sobre las modificaciones incorporadas a la Constitución por vía del Acto Legislativo 04 de 2019”.

¹² Al respecto, en la Sentencia C-090 de 2022, la Sala Plena adujo que “la interpretación gramatical de la norma habilitante permite que, de *manera exclusiva* frente a su objeto y atendiendo presupuestos de *precisión* para su ejercicio, el presidente regule las materias expresamente indicadas en el párrafo, así como las materias que el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo a la Constitución”.

¹³ La tabla fue incluida en la Sentencia C-090 de 2022.

1.7. Los primeros cinco asuntos referidos en el listado se encuentran expresamente incluidos en el párrafo transitorio del artículo segundo de la reforma. En consecuencia, el fundamento normativo de dicha habilitación se halla, específicamente, en el apartado que prescribe lo siguiente: “Exclusivamente para los efectos del presente párrafo [...] otórguense precisas facultades extraordinarias”¹⁴.

1.8. *Delimitación de la facultad que autoriza el desarrollo de las novedades introducidas por el Acto Legislativo Cuarto de 2019.* Una circunstancia particular se presenta en el asunto aludido en el numeral sexto. En tal caso, la habilitación fue concedida por el Legislativo para llevar a cabo “el desarrollo de este acto legislativo”¹⁵. Pese a la amplitud aparente de la expresión, y con fundamento en la necesidad de armonizar dicho enunciado con los principios de colaboración armónica y separación funcional de los órganos que integran el Poder Público¹⁶, el plenario ha argumentado que, en este ejercicio interpretativo, “debe primar una lectura restrictiva de la norma habilitante”¹⁷. Por tal motivo, ha entendido que las facultades extraordinarias no permiten el desarrollo de todas las cuestiones que se mencionan en la modificación constitucional; únicamente autoriza, en criterio de la jurisprudencia constitucional, el de aquellas que entrañen “cambios puntuales”¹⁸ en el modelo de control fiscal.

1.9. Esta conclusión se basa en la constatación de que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 no acarrió una transformación radical del capítulo primero del título décimo de la Constitución, denominado “[d]e la Contraloría General de la República”, donde se consignan las disposiciones modificadas. La reforma, ha precisado este tribunal, “no reemplazó integralmente los artículos constitucionales que [modificó], sino que introdujo cambios específicos a su texto”¹⁹. Por consiguiente, en atención a que las nuevas versiones de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución reproducen parte importante de los arreglos normativos que se encontraban vigentes antes del acto legislativo, la Sala Plena ha concluido que la habilitación legislativa únicamente permite el desarrollo de las *modificaciones normativas* instauradas por la reforma. El sentido de esta consideración se sintetiza en el siguiente extracto de la Sentencia C-237 de 2022:

Esta reforma constitucional no implementó modificación alguna al modelo de control posterior y selectivo. En criterio de la Sala Plena, esto implicaba que el [p]residente de la República estaba facultado para regular, exclusivamente, los sistemas de control aplicables al nuevo modelo de control preventivo y concomitante. El constituyente derivado no le confirió facultades extraordinarias para regular los sistemas aplicables al modelo posterior y selectivo.

1.10. *Asuntos que tienen reserva formal de ley, de acuerdo con el Acto Legislativo Cuarto de 2019.* En este punto, conviene reparar en la segunda restricción que dedujo esta corporación como resultado de la interpretación basada en los principios de “unidad constitucional y de armonización”²⁰. En virtud de esta limitación, “[e]l objeto de la habilitación no cobija aquellos asuntos cuya competencia regulatoria fue asignada de manera expresa al Congreso de la República”²¹. En consecuencia, con arreglo a lo dispuesto en el segundo párrafo del párrafo transitorio del artículo 268 Superior, el presidente de la República no se encuentra autorizado para regular las dos siguientes materias: “(i) [L]as apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República y (ii) las medidas

¹⁴ Párrafo transitorio del artículo segundo del Acto Legislativo Cuarto de 2019.

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ Sentencia C-113 de 2022.

¹⁷ Sentencias C-090 y C-113 de 2022.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ Sentencia C-090 de 2022.

²⁰ *Ídem.*

²¹ Sentencia C-237 de 2022.

para garantizar la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación y de la cuota de fiscalización”²².

1.11. *Disposiciones declaradas inconstitucionales por incurrir en una extralimitación de las facultades extraordinarias.* En aplicación de las consideraciones expuestas hasta ahora, la Sala Plena ha declarado la inconstitucionalidad de varios artículos del Decreto 403 de 2020. En la Sentencia C-090 de 2022, expulsó del ordenamiento el título XIII, conformado por los artículos 124 a 149, que se encontraba dedicado al “[f]ortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal; en la Sentencia C-113 de 2022, a excepción del artículo 108, declaró inexecutable la totalidad del título XII, compuesto por los artículos 106 a 123, que se ocupaba de la “[j]urisdicción coactiva”; y en la Sentencia C-139 de 2022, anuló el título V, denominado “[s]istemas de control fiscal”, conformado por los artículos 45 a 52. En estas providencias, el plenario concluyó que el presidente de la República incurrió en una extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, pues se ocupó de asuntos distintos de aquellos que, en los términos del párrafo transitorio del artículo segundo, tendría que haber desarrollado.

1.12. *Conclusión sobre la habilitación legislativa conferida por el Acto Legislativo Cuarto de 2019 y la jurisprudencia constitucional correspondiente.* Según se sigue de los argumentos expuestos en este apartado, el Acto Legislativo Cuarto de 2019 fue aprobado con la intención 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, modificar el modelo de control fiscal. Sobre esta última cuestión, la reforma dispuso que además del control *posterior y selectivo*, que se encontraba previsto hasta entonces en la Constitución, las autoridades quedarían habilitadas para efectuar un control *preventivo y concomitante*. Para facilitar la implementación de las modificaciones introducidas por la reforma, el Constituyente derivado confirió facultades extraordinarias al presidente de la República.

1.13. Al valorar la extensión de tales facultades, este tribunal ha advertido que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 no reemplazó integralmente los artículos constitucionales que reformó; en su lugar, introdujo cambios específicos a su texto. De tal suerte, a entender de la Corte, la habilitación conferida al presidente recae, precisamente, sobre los cambios puntuales que introdujo la reforma. Esto es consecuencia de la armonización entre el párrafo transitorio del artículo 268 Superior y los principios de separación funcional y colaboración armónica entre las ramas del Poder Público, la cual impone una lectura restrictiva de la norma habilitante. Una interpretación contraria conduciría al otorgamiento de facultades que no están previstas explícitamente en la norma, conclusión que es insostenible a la luz del principio de legalidad.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena procede a resolver el cargo de inconstitucionalidad formulado por la accionante contra los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020.

2. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal

2.1. *Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal.* A fin de dar comienzo al juicio de constitucionalidad, la Sala Plena encuentra necesario describir, en líneas generales, el contenido de los artículos demandados. Según lo anuncia el título que contiene las normas sometidas a control, su objeto primordial consiste en regular el “[p]rocedimiento administrativo sancionatorio fiscal”. La índole jurídica de dicho trámite se encuentra descrita en el artículo 78 del decreto, que se transcribe enseguida:

²² Ídem.

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 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 dolo²³.

2.2. De conformidad con esta definición, el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, que se materializa en una actuación de naturaleza administrativa. Como consecuencia de esta caracterización, dicho trámite se encuentra sometido tanto a los principios constitucionales del derecho sancionatorio como a los principios que rigen la función administrativa²⁴. Adicionalmente, la Sala Plena observa que la facultad sancionatoria en cuestión se emplea tanto para el ejercicio del control fiscal *posterior y selectivo*, propio del modelo originalmente previsto en la Constitución, como para el *preventivo y concomitante*, que fue incorporado por el Acto Legislativo Cuarto de 2019.

2.3. *Fundamento constitucional del procedimiento.* En atención a que el procedimiento bajo análisis constituye una expresión de la facultad sancionatoria que ejerce la Contraloría General de la República, su ejercicio encuentra fundamento constitucional en el numeral quinto del artículo 268 Superior. Luego de la modificación introducida por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, el precepto establece que el contralor general de la República tiene competencia para “[e]stablecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación” [énfasis fuera de texto]. Cabe anotar aquí que, según fue advertido por esta corporación en la Sentencia C-090 de 2022, la única novedad que introdujo la reforma constitucional en el numeral en cuestión consistió en que se “[i]ndicó que [el contralor] tendrá prelación para ejercer la jurisdicción coactiva”²⁵.

2.4. Un segundo sustento constitucional de la regulación del procedimiento se encuentra en el numeral decimoséptimo del artículo 268 de la carta, el cual fue introducido por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. El numeral dispone lo siguiente:

El [c]ontralor [g]eneral de la República tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el 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.

²³ En el mismo sentido, la Resolución Reglamentaria Orgánica n.º 0039, del 13 de julio de 2020, expedida por el contralor general de la República, define el procedimiento en cuestión en los siguientes términos: “*Artículo 1º. Naturaleza.* El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal de competencia de la Contraloría General de la República es de naturaleza administrativa especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal, y se rige por la Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 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”.

²⁴ Sobre el particular, esta corporación manifestó lo siguiente en la Sentencia T-145 de 1993: “La potestad sancionatoria de la [A]dministración debe ceñirse a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas, máxime si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc. En tales casos, la pérdida de la situación jurídico-administrativa debe ser consecuencia de una conducta ilegal y culpable cuya sanción sea impuesta al término de un procedimiento en el que esté garantizada la participación del sujeto y el ejercicio efectivo de su derecho de defensa”.

²⁵ El texto original del numeral quinto del artículo 268 de la Constitución confería esta facultad en los siguientes términos: “Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”.

2.5. *Diferencias con el proceso de responsabilidad fiscal.* Para ahondar en la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, conviene llamar la atención sobre su diferenciación frente al proceso de responsabilidad fiscal. La jurisprudencia constitucional ha señalado que este último tiene como finalidad discernir la viabilidad de imponer a una persona que realiza actos de gestión fiscal, bien en calidad de servidor público o bien como particular, la obligación de reparar los daños causados al patrimonio público. Al respecto, la Sala Plena ha manifestado que, “[p]ara hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del *proceso de responsabilidad fiscal*”²⁶.

2.6. En esta misma dirección, este tribunal ha apuntado que el proceso de responsabilidad fiscal “[e]s un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos”²⁷. Con arreglo a esta definición, la Sala Plena ha hecho hincapié en que su objetivo central es el “juzga[miento de] la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal”²⁸.

2.7. *El acaecimiento de un “daño patrimonial al Estado” como elemento esencial del juicio de responsabilidad fiscal.* En definitiva, como lo indica el artículo quinto de la Ley 610 de 2000, el acaecimiento de un “daño patrimonial al Estado” es un elemento imprescindible del proceso de responsabilidad fiscal. Tal juicio únicamente puede emitirse en la medida en que se encuentre plenamente acreditado que el aludido perjuicio ha acaecido efectivamente y en tanto este último resulte atribuible al investigado, en aplicación de los criterios subjetivos de imputación de responsabilidad. De ahí que el artículo 53 de la ley en comento disponga que el fallo con responsabilidad fiscal solo puede ser dictado cuando “obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación”.

2.8. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, por su parte, no tiene origen en la causación de un daño a las rentas públicas. Como lo indica el artículo 81 del Decreto 403 de 2020, disposición que enlista las conductas que dan lugar a la iniciación de esta actuación administrativa, el procedimiento permite la imposición de sanciones como resultado de la violación de dos obligaciones: el deber de obrar observando los principios de la gestión fiscal (literales *a, b, d, e* y *o*) y el imperativo de colaborar con las labores de vigilancia y control fiscal, mediante el suministro oportuno, correcto y transparente de la información que requieren los órganos que ejercen tales labores y a través de otras acciones (literales *c* y *f* al *n*).

2.9. Al hacer alusión a las conductas que dan lugar a la iniciación del procedimiento, debe mencionarse como una singularidad el comportamiento descrito en el artículo 82 del Decreto. La norma autoriza a los órganos de control fiscal para que soliciten “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”. Esta consecuencia jurídica se encuentra prevista “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”. La particularidad de esta conducta se corrobora en la redacción del propio decreto, donde esta descripción típica aparece separada del resto de comportamientos sancionados, en un artículo independiente, titulado “otras conductas”.

²⁶ Sentencia C-557 de 2001.

²⁷ Sentencia C-635 de 2000.

²⁸ Sentencia SU-620 de 1996.

2.10. De vuelta al análisis de las normas que conforman el título demandado, la Sala Plena advierte que la imposición de esta clase de sanciones no constituye una novedad en el ordenamiento jurídico. El capítulo V de la Ley 42 de 1993, “[s]obre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, autorizaba a los contralores a imponer sanciones de este tipo. El artículo 99 les extendía dicha autorización en los siguientes términos: “Los contralores podrán imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. La amonestación y la multa serán impuestas directamente; la solicitud de remoción y la suspensión se aplicarán a través de los nominadores”. Una vez concluya la presentación de las características del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, la Sala volverá sobre este asunto.

2.11. *Ámbito de aplicación del procedimiento.* En este punto, resulta necesario reparar en una de las consecuencias que se sigue de la distinción entre el trámite bajo estudio y el proceso de responsabilidad fiscal. En atención a que el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal no tiene como causa un menoscabo del erario, los sujetos que se someten a él no son los mismos que se encausan en el proceso de responsabilidad fiscal. El artículo 80 del Decreto 403 de 2020 establece que, además de las personas que efectúan la gestión fiscal²⁹, pueden someterse al procedimiento en cuestión quienes “sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal”. La disposición amplía, entonces, el marco de acción de la potestad sancionatoria, permitiendo la investigación y la imposición de sanciones a los sujetos que tuvieren la obligación de brindar información, para permitir la vigilancia y el control fiscales.

2.12. *Régimen procesal.* En cuanto a las reglas procesales que resultan aplicables, según se lee en el artículo 88 del Decreto 403, “[e]l procedimiento administrativo sancionatorio fiscal se tramitará en lo no previsto en el presente decreto ley, por lo dispuesto en [la] 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”. Siguiendo el derrotero fijado en esta disposición, el artículo primero de la Resolución Reglamentaria Orgánica n.º 0039 de 2020 de la Contraloría General de la República establece que el procedimiento “se rige por la parte primera, título III, capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. A la citada remisión a la Ley 1437 de 2011 es preciso añadir las normas especiales que, en la materia, introdujo la Ley 2080 de 2021.

2.13. *Sanciones a imponer.* De conformidad con los artículos 84 y 85 del Decreto 403, el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal permite la imposición de dos sanciones: multa, que “[p]odrá 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”³⁰, y suspensión. En este último caso, la sanción habrá de ordenarse “cuando la conducta en que incurra [el] servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo” y concurra, además, alguna circunstancia agravante³¹. Cabe resaltar que, en cumplimiento de

²⁹ “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 [...]”.

³⁰ Numeral primero del artículo 84 del Decreto 403 de 2020.

³¹ Las circunstancias agravantes, que se transcriben enseguida, se describen en el numeral segundo del artículo 84: “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.

lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 93 de la Ley 106 de 1993, los recursos que se recauden a título de multa se entregan al Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República. Igualmente, es preciso añadir que, en aplicación del artículo 87 del Decreto 403, la graduación de la sanción debe realizarse atendiendo las directrices consignadas en el propio decreto y, además, observando lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

2.14. *Registro público de sanciones administrativas fiscales y multa.* Para concluir el análisis del título demandado, es preciso anotar que el artículo 85 del decreto impone a los órganos de control fiscal la obligación de llevar “un registro público de las sanciones administrativas fiscales impuestas por estos”. Además, el artículo 86 establece que, cuando se imponga la sanción de multa, “el pago deberá realizarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto que la impone”. Para el efecto, la disposición establece que la resolución presta mérito ejecutivo y que el cobro habrá de realizarse a través de descuento “por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, teniendo en cuenta los límites que establece la normativa vigente para los descuentos”. Hasta aquí el estudio de las normas demandadas.

3. *Objeto del juicio de constitucionalidad en el caso concreto.* De acuerdo con la jurisprudencia analizada en el apartado anterior, a fin de resolver el cargo que acusa a las normas demandadas de incurrir en una extralimitación en las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, es preciso establecer si aquellos cumplen alguna de las dos siguientes condiciones: regular alguna de las materias enlistadas en el citado párrafo transitorio o desarrollar cualquiera de las modificaciones puntuales que la reforma introdujo al régimen constitucional del control fiscal.

3.1. *Los artículos demandados no abordan ninguno de los asuntos relacionados en el párrafo transitorio del artículo 268 Superior.* En cuanto a lo primero, la Sala Plena observa que los artículos 78 a 88 del Decreto 403 de 2020 no regulan ninguno de los asuntos referidos en el párrafo transitorio del artículo segundo de la reforma. Según se infiere del análisis precedente, estas disposiciones regulan asuntos de carácter procesal y sustancial del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. Ninguno de ellos guarda relación con i) la equiparación de la asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República ni de su planta transitoria a las de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional; ii) la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales; iii) la ampliación de la planta de personal; iv) la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y v) la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas.

3.2. *Análisis del desarrollo de alguna de las modificaciones introducidas por la reforma constitucional.* Queda por establecer si los artículos demandados desarrollan alguna de las modificaciones que introdujo el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Para el efecto, es relevante recordar que el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal no es una novedad en el régimen jurídico de la Contraloría General de la República. Según se señaló con antelación, el capítulo V de la Ley 42 de 1993, titulado “[s]anciones”, concedía a los contralores competencia para imponer consecuencias jurídicas de similar naturaleza. En el siguiente listado, que proporciona los primeros elementos de juicio que permiten averiguar hasta qué medida la regulación del título IX del decreto desarrolla alguno de los *cambios puntuales* instaurados por la reforma constitucional, se registran las principales características de esta particular manifestación del *ius puniendi*.

i) La facultad sancionatoria se confería a “los contralores”, quienes podían imponer las sanciones de manera directa, en el caso de la amonestación y la multa, o solicitando su aplicación al nominador, cuando se tratara de la suspensión (artículo 99 de la Ley 42 de 1993).

ii) De acuerdo con la jurisprudencia desarrollada bajo el régimen constitucional entonces vigente, la multa y la amonestación eran “medidas correccionales”³², que tenían por objeto “establecer un medio conminatorio que se fundamenta[ba] en el poder correccional del Estado”³³. En tal sentido, carecían de una vocación meramente sancionatoria, pues, pretendían adecuar el comportamiento de quien ejerce la gestión fiscal a las exigencias constitucionales y legales que presiden dicha actividad. Esta caracterización fue puesta en evidencia en la Sentencia C-484 de 2000, a la que pertenece el siguiente extracto, en el que se examina el caso particular de la multa:

Al analizar con detenimiento la figura de la multa que consagra el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, la Corte encuentra que [e]sta tiene un carácter diferente a la multa sanción, ya que busca facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, pues pretende constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, transparente y eficiente control fiscal. Por consiguiente, la norma en mención consagra una multa coercitiva, la que si bien consiste en una exacción pecuniaria, su finalidad principal se dirige a vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal”.

iii) El ámbito de aplicación de las sanciones se restringía a “los servidores públicos y particulares que mane[ara]n fondos o bienes del Estado”³⁴, definición que excluía a las personas que no ejercieran la gestión fiscal.

iv) Si bien la Ley 42 de 1993 carecía de un listado ordenado de conductas sancionables, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad en los artículos 81 y 82 del Decreto 403, la descripción típica de tales comportamientos se hallaba en las normas que conformaban el capítulo V de la ley, particularmente en los artículos 100 y 101.

v) Existía una regulación específica sobre la multa, en virtud de la cual “[l]as multas impuestas por las Contralorías ser[ían] descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, con base en la correspondiente resolución debidamente ejecutoriada, la cual presta[ría] mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva”³⁵.

vi) La Ley 1474 de 2011, “[p]or la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, otorgó, de manera expresa, competencias a los órganos de control fiscal que les permiten exigir información, con el propósito de fortalecer las funciones de vigilancia y control fiscales³⁶.

3.3. *Preexistencia de la potestad sancionatoria bajo estudio.* Con fundamento en esta descripción, la Sala Plena corrobora que las facultades sancionatorias en cabeza de la Contraloría General de la República que procuran garantizar un “adecuado, transparente y eficiente control fiscal”³⁷ no constituyen una innovación, que hubiere traído consigo el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Por el contrario, dicha potestad fue otorgada al órgano de control poco después de la expedición de la Constitución de 1991, en la Ley 42 de 1993. La jurisprudencia constitucional, que declaró entonces que “[d]e acuerdo con el numeral 5º del artículo 268 de la [c]arta el contralor tiene la facultad de imponer [estas] sanciones”³⁸, razonó que la instauración de dicha competencia era compatible con el modelo de control fiscal establecido originalmente en el texto superior, que era de carácter *posterior y selectivo*.

De la anterior argumentación parece desprenderse que la totalidad del título IX del Decreto 403 de 2020 es inconstitucional, debido a que su aprobación habría supuesto una extralimitación en las facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República. Tal inferencia se basaría en la constatación de que el apartado en cuestión no desarrolla ninguno de los *cambios puntuales* que introdujo la reforma constitucional. Sin embargo, un análisis más detallado del asunto lleva a concluir que, como consecuencia de las competencias otorgadas al contralor general de la República en el numeral 17 del artículo

³² Sentencia C-484 de 2000.

³³ *Ídem*.

³⁴ Artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

³⁵ Artículo 104 de la Ley 42 de 1993.

³⁶ Al respecto, artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

³⁷ Sentencia C-484 de 2000.

³⁸ *Ídem*.

268, que fue introducido por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, no todas las disposiciones del título deben correr la misma suerte.

3.4. *Análisis del primer segmento del numeral 17 del artículo 268 Superior.* Para esclarecer esta cuestión conviene llevar a cabo un análisis individualizado de los dos enunciados que conforman el citado numeral 17. El primero de ellos preceptúa que atañe al contralor general de la República “[i]mponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley”.

Como es evidente, la disposición asume la forma de regla jurídica. En ella se asigna una consecuencia jurídica -consistente, en el caso concreto, en la imposición de sanciones desde multa hasta suspensión- a tres conductas, que constituyen el supuesto de hecho de la disposición. Para mayor claridad, conviene reiterar que las tres acciones son las siguientes: i) omitir la obligación de suministrar información; ii) impedir u obstaculizar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal; e iii) incumplir las obligaciones fiscales previstas en la ley.

Preexistencia de los tres supuestos de hecho previstos en el numeral 17 del artículo 268 Superior. El análisis de la legislación anterior al Decreto 403 de 2020 lleva a concluir que los comportamientos descritos en el primer apartado del numeral 17 ya habían sido tipificados por el Legislador como conductas sancionables. El artículo 101 de la Ley 42 de 1993 atribuyó competencia a los contralores para que impusieran “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” cuando, entre otras conductas, cometiesen alguno de estos actos: i) “no [...] suministr[ar] oportunamente las informaciones solicitadas” [a los contralores]; ii) “de cualquier manera entorpe[cer] o imp[edir] el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías”; y iii) “no cumpl[ir] con las obligaciones fiscales”.

En criterio de la Sala Plena, la reproducción -casi literal- de los supuestos de hecho que existían antes de la reforma constitucional demuestra que la descripción típica de estas conductas en el numeral 17 del artículo 268 Superior no constituye una modificación de elemento alguno del modelo de control fiscal. Como resultado de dicha circunstancia, en atención a que las facultades extraordinarias fueron otorgadas, en lo que aquí se analiza, para que fuesen desarrollados los *cambios puntuales* que trajo consigo el acto legislativo, la Sala Plena concluye que la inclusión de la aludida descripción típica en el Decreto 403 de 2020 supone una extralimitación de la habilitación legislativa bajo análisis.

La facultad de imponer la sanción de suspensión de manera directa supone un cambio en el modelo de control fiscal. Cosa distinta ocurre respecto de la facultad que el numeral 17 extiende al contralor general de la República consistente en imponer, a título de sanción, la consecuencia jurídica de *suspensión*. Tal competencia no existía antes de la reforma constitucional. El artículo 99 de la Ley 42 de 1993, al que se hizo alusión con anterioridad, preceptuaba que “la suspensión se aplicar[ía] a través de los nominadores”. Por tal motivo, la sanción no podía ser impuesta de manera directa, tal como ocurría en el caso de la amonestación y la multa, por lo que el funcionario que proyectara su imposición debía “solicitar a la autoridad competente su aplicación”³⁹.

En la nueva versión del numeral 17 del artículo 268 de la Constitución, el contralor se encuentra investido de la facultad de “[i]mponer sanciones desde multa *hasta suspensión* a quienes” incurran en alguna de las conductas mencionadas. En consecuencia, la reforma sí introdujo en este campo un elemento normativo inédito al modelo de control fiscal, lo que autoriza su desarrollo mediante decreto con fuerza material de ley.

³⁹ Artículo 99 de la Ley 42 de 1993.

3.5. *Artículos del Decreto 403 de 2020 que desarrollan la facultad de imponer la sanción de suspensión.* Tras examinar las normas demandadas, la Sala Plena observa que la consecuencia jurídica en comento fue objeto de regulación, únicamente, en los artículos 83 y 84 del Decreto 403 de 2020. Por su importancia para la definición del presente asunto, se transcriben a continuación las disposiciones citadas:

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

[...]

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

Artículo 84. Criterios para la imposición de sanciones. Las sanciones dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se impondrán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

[...]

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.

Constitucionalidad de la mayor parte de los artículos 83 y 84 del decreto. En aplicación de los argumentos expuestos en esta providencia, los apartados transcritos de los artículos 83 y 84 del Decreto 403 de 2020 serán declarados ajustados a la Constitución. La decisión se basa en que desarrollan un *cambio puntual* al régimen de control fiscal, que fue incorporado por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Por consiguiente, en la medida en que la habilitación legislativa tenía como objetivo autorizar el desarrollo de dichas modificaciones, los artículos en modo alguno incurren en una extralimitación de las facultades extraordinarias.

3.6. *Precisiones sobre el sentido de la orden a emitir.* Antes de proseguir con el análisis del segundo enunciado del numeral decimoséptimo del artículo 268 Superior, la Sala Plena estima necesario hacer dos observaciones, que inciden en la orden que habrá de dictarse en la parte resolutive de este fallo. En primer lugar, únicamente se declarará la constitucionalidad de los apartados recién transcritos, lo que excluye a los numerales primeros de tales artículos, que hacen referencia a la sanción de multa. En segundo término, se declarará la exequibilidad condicionada de dichos apartados en el entendido de que únicamente la Contraloría General de la República, y no la Auditoría General de la República, podrá imponer la sanción de suspensión.

Esta última precisión debe hacerse dado que el artículo 83 del decreto indica que las sanciones pueden ser impuestas por “los órganos de control fiscal”. De conformidad con el artículo segundo del mismo texto normativo, los órganos de control fiscal “[s]on la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contralorías municipales y la Auditoría General de la República, encargados

de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia”. Empero, el numeral decimoséptimo del artículo 268 de la carta restringe la facultad de “[i]mponer sanciones desde multa hasta suspensión” de modo que únicamente pueden ser aplicadas por el contralor general, por lo que dicha competencia no puede ser extendida a la Auditoría General de la República.

Análisis del segundo segmento normativo del precepto constitucional. Finalmente, resta por analizar el segundo enunciado del numeral decimoséptimo del artículo en cuestión. Dicho segmento prescribe que las sanciones, *desde multa hasta suspensión*, también podrán imponerse “a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el 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”.

Según ha indicado la jurisprudencia constitucional, “el fenecimiento es un acto cuyo objeto material es la cuenta, y no el funcionario o funcionarios responsables de su manejo”⁴⁰. Sobre el particular, este tribunal ha hecho la siguiente precisión conceptual:

Se entiende por “cuenta”, para efectos fiscales, el informe acompañado de los documentos que sustentan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por las personas responsables del erario. *La revisión puede concluir con el fenecimiento de la cuenta examinada si no se encuentran observaciones.* En caso de identificarse en una cuenta fallas, inconsistencias, alcances u otras irregularidades de las que puedan derivarse responsabilidades a cargo del cuentadante, la misma deberá remitirse con todos sus soportes al órgano de control fiscal competente con el objeto de que por su conducto se adelante el respectivo proceso de responsabilidad fiscal.

Antes de que el Acto Legislativo Cuarto de 2019 fuese expedido, la Contraloría General de la República dedujo de la jurisprudencia de esta corporación en la materia las siguientes conclusiones: i) “[E]l no fenecimiento de la cuenta puede dar origen a un proceso de responsabilidad fiscal, cuando se encuentre[n] fallas, inconsistencias u otras irregularidades que pued[a]n evidenciar responsabilidades a cargo de quien rinde la cuenta”⁴¹; y ii) “[p]odrá iniciarse proceso administrativo sancionatorio con ocasión al no fenecimiento de la cuenta, cuando se encuentren vulnerados lo[s] principios contenidos en el artículo 8° de la Ley 42 de 1993”⁴².

Con el propósito de dar sustento a la segunda conclusión, la Contraloría recordó que “la finalidad del procedimiento administrativo sancionatorio, tal como lo señalan la ley y la jurisprudencia, es vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal”⁴³. Añadió que, con fundamento en una postura ya decantada en la institución⁴⁴, ha quedado establecido que “podr[ía]n ser amonestados los sujetos allí señalados [en el artículo 100 de la Ley 42 de 1993] con base en los resultados de la vigilancia fiscal que han obrado contrariando los principios de la presente ley”. Como corolario de lo anterior, concluyó que, atendiendo lo dispuesto en “el artículo 100 puede iniciarse un proceso administrativo sancionatorio fiscal: i) cuando se obstaculicen las investigaciones y actuaciones que adelanten las contralorías o *cuando consideren que se obró contrariando los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales*”⁴⁵.

⁴⁰ T-1362 de 2000.

⁴¹ Concepto CGR-OJ-101-2018, elaborado por el director de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República; asunto: fenecimiento de cuenta; proceso administrativo sancionatorio.

⁴² *Ídem.*

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Concepto 2007EE59327, del 4 de diciembre de 2007; asunto: procedimiento administrativo sancionatorio fiscal; remisión normativa; no fenecimiento; empresa de servicios públicos mixta.

⁴⁵ Concepto CGR-OJ-101-2018, elaborado por el director de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República; asunto: fenecimiento de cuenta; proceso administrativo sancionatorio.

Del anterior análisis se infiere que la facultad de promover el proceso administrativo sancionatorio fiscal con fundamento en el no fenecimiento de las cuentas ya existía antes de la aprobación del Acto Legislativo Cuarto de 2019. Según se ha dicho, de acuerdo con la normativa entonces vigente, tal función se basaba en el artículo 100 de la Ley 42 de 1993, disposición que autorizaba a los contralores para que impusieran sanciones “cuando consider[ara]n, con base en los resultados de la vigilancia fiscal que [los responsables de la gestión fiscal] h[ubiera]n obrado contrariando los principios establecidos en el artículo 9º, de la presente Ley”.

Atendiendo las razones expuestas, para la Sala Plena es evidente que el segundo enunciado del numeral decimoséptimo del artículo 268 Superior no introdujo modificación alguna al modelo de control fiscal. Por tal motivo, la ordenación de dicha facultad sancionatoria en el Decreto 403 de 2020 implica el desbordamiento de las facultades extraordinarias. Ello se debe a que, según se ha dicho con insistencia, la habilitación legislativa fue conferida únicamente para la regulación de los asuntos referidos en el párrafo transitorio y para el desarrollo de los *cambios puntuales* que trajo consigo la reforma constitucional. Como consecuencia de lo anterior, el literal o del artículo 81 del Decreto 403 de 2020, que autoriza la imposición de sanciones con ocasión del no fenecimiento de cuentas, resulta contrario a la Constitución. Por tal motivo, el literal será declarado inexecutable, al igual que la totalidad del artículo 81.

3.7. *Conclusión del examen de constitucionalidad del título IX del Decreto 403 de 2020.* Las razones expuestas en este apartado llevan a la Sala Plena a concluir 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”⁴⁶ no constituye una innovación en el régimen fiscal. Dicha potestad ya había sido prevista en la Ley 42 de 1993. Con fundamento en lo anterior, este tribunal infiere que la competencia en comento no es un elemento normativo que hubiere introducido el Acto Legislativo Cuarto de 2019, motivo por el cual las facultades extraordinarias concedidas al presidente no autorizan el desarrollo de este asunto. Sin embargo, el numeral decimoséptimo del artículo 268 Superior sí incorporó un *cambio puntual* al modelo de control fiscal, que tuvo desarrollo en algunas de las disposiciones demandadas: la facultad ofrecida al contralor General de la República para que imponga la sanción de suspensión de manera directa. Como consecuencia de lo anterior, en la medida en que los artículos 83 y 84 -a excepción de los numerales primeros de tales artículos- desarrollan esta modificación, la Corte los declarará conformes al texto superior.

4. *Efectos materiales de la decisión de inexecutable: la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993*

La reviviscencia es un fenómeno jurídico en virtud del cual una “norma derogada por una ley posteriormente declarada inexecutable”⁴⁷ recobra su vigencia en el ordenamiento. Este tribunal ha manifestado que la reviviscencia no es un efecto inmediato de las decisiones de inexecutable⁴⁸. Para que este último tenga lugar, es preciso que se encuentren satisfechos los siguientes requisitos: *i)* ha de ser necesaria la reincorporación de las normas derogadas con el objeto de *a)* evitar vacíos normativos, *b)* prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y *c)* garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional; y *ii)* las disposiciones que han de recuperar su vigencia deben ser acordes con la Constitución.

El título IX del Decreto 403 de 2020 regula el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. Dicha actuación tiene como propósito conceder a las autoridades que ejercen control

⁴⁶ Sentencia C-484 de 2000.

⁴⁷ Sentencias C-402 de 2010, C-286 de 2014, C-394 de 2020 y C-113 de 2022.

⁴⁸ Sentencias C-286 de 2014, C-133 de 2021 y C-084 de 2022

fiscal facultades sancionatorias como resultado de la violación de dos obligaciones: el deber de obrar observando los principios de la gestión fiscal y el imperativo de colaborar con las labores de vigilancia y control fiscal, mediante el suministro oportuno, correcto y transparente de la información que requieren los órganos que ejercen tales labores y a través de otras acciones. En consecuencia, la expulsión del ordenamiento de estas disposiciones podría generar un vacío normativo que obstaculizaría el ejercicio del control y la vigilancia fiscales, lo que perjudicaría significativamente la salvaguarda de los recursos del Estado. En razón de lo anterior, la Sala Plena considera que en este caso debe operar 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. Dichas normas fueron derogadas por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020. La reviviscencia de estas normas es procedente pues, *prima facie*, se ajustan a la Constitución.

Finalmente, la Sala considera oportuno hacer un comentario a propósito de la petición formulada por Ligia Dunia Barrera Orduz en su intervención. La ciudadana arguye que, si bien es forzoso ordenar la reviviscencia del capítulo V de la Ley 42 de 1993, tal determinación daría lugar a una antinomia entre dicho acápite y los artículos cuarto y séptimo de la Ley 2080 de 2021, mediante los cuales se adicionaron los artículos 47A y 49A a la Ley 1437 de 2011. La interviniente añadió que, en su criterio, estas últimas disposiciones resultarían contrarias “al numeral 17 del artículo 268, [al] inciso 6 del artículo 272 de la Constitución Política y [al] numeral 2, inciso 3 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011”⁴⁹. Al respecto, la Sala Plena manifiesta que carece de competencia para llevar a cabo el control oficioso de normas que no han sido demandadas y contra las cuales no se han formulado cargos de inconstitucionalidad; de igual manera, carece de competencia para solventar, en sede de control abstracto de constitucionalidad, enfrentamientos entre normas de carácter legal”.

⁴⁹ Intervención ciudadana presentada por Ligia Dunia Barrera Orduz, folio 6.