

Sentencia C-309/02

PRINCIPIO DE RESERVA FUNCIONAL DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Jurisdicción coactiva sobre alcances deducidos de responsabilidad por gestión fiscal

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCION DE REPETICION-Procedimiento para recuperar lucro cesante determinado por contralores en fallos de responsabilidad fiscal

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO, ACTUACIONES Y ACCIONES-Margen amplio

El legislador goza, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento, las actuaciones y las acciones originadas en el derecho sustancial, lo cual corresponde al mandato contenido en el artículo 29 de la Carta Política y según el cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Por lo tanto, como lo ha indicado la doctrina constitucional, “el órgano legislativo tiene una importante ‘libertad de configuración legislativa’, que le permite desarrollar plenamente su función constitucional y, en ese orden de ideas, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO, ACTUACIONES Y ACCIONES-Límites

Aunque el legislador goza de libertad de configuración, el ejercicio de esta facultad no es absoluto ni su ejercicio puede ser arbitrario, en tanto debe atender los límites fijados en la Constitución, según lo señala el artículo 4º superior al consagrar el principio fundamental de supremacía de la Carta Política, en cuya aplicación el Congreso no puede ejercer sus potestades sino con observancia de las limitaciones que surjan de la Constitución Política. En otras palabras, el legislador goza de libertad para señalar las formas propias de cada juicio en la medida en que no ignore en su ejercicio las garantías básicas previstas por el Constituyente.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites ante definición del constituyente

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites constitucionales

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-  
Constituye un límite constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones al ejercicio de función legislativa

La Constitución fija dos condiciones al Congreso para el ejercicio de la función legislativa, “pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla”. De esta manera, el congreso vulnerará el principio constitucional sobre unidad de materia “cuando incluye cánones específicos que, o bien encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Dimensiones

Esta Corporación ha hecho referencia a las dimensiones que adquiere el principio constitucional de unidad de materia. Ellas son: 1ª) el control que ejercen los presidentes de las comisiones constitucionales permanentes al permitírseles rechazar las iniciativas que incumplan este principio la garantía de una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley, pues con ello se evita la aprobación o introducción de normas sorpresivas, inopinadas o de manera subrepticia, no sujetas a los debates correspondientes; 3ª) que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las leyes, y 4ª) la intensidad con que se ejerza el control de constitucionalidad, el cual debe resolver el conflicto que se suscite entre los núcleos temáticos que desarrolla la ley y el principio democrático.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Determinación de núcleo temático para aplicación de dimensiones

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Determinación de núcleo temático

Para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.

LEY DE ACCION DE REPETICION-Norma que corresponde a cuerpo extraño a la materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Modalidades del ius puniendi no lo supera

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Modalidades diferentes de responsabilidad con objetivos distintos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCION DE REPETICION-Modalidades diferentes de responsabilidad con objetivos distintos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCION DE REPETICION-Modalidades diferentes de responsabilidad con objetivos distintos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCION DE REPETICION-Determinación de modalidad de responsabilidad a través de procesos de diferente naturaleza

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Naturaleza administrativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad teleológica, sistemática y material

LEY DE ACCION DE REPETICION O LLAMAMIENTO EN GARANTIA CON FINES DE REPETICION-Difiere de responsabilidad por gestión fiscal

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCION DE REPETICION-No perspectiva de regulación de gestión fiscal ni del proceso de responsabilidad fiscal

ESTADO-Derecho deber de repetir contra sus agentes

Referencia: expediente D-3754

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 (parcial) de la Ley 678 de 2001.

Actor: Uriel Alberto Amaya Olaya

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano Uriel Alberto Amaya Olaya contra el inciso segundo del parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 678 de 2001.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo demandado:

“LEY 678 DE 2001

(agosto 3)

por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

El Congreso de Colombia:

DECRETA

(...)

Artículo 2º. Acción de Repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como

consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.

Parágrafo 1º. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se considerarán particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley.

Parágrafo 2º. (...) 1

## II. LA DEMANDA

El ciudadano Uriel Alberto Amaya Olaya demanda el inciso segundo del parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 678 de 2001, por considerar que vulnera los artículos 268-5 y 272 de la Constitución Política. Expone los siguientes argumentos:

La Carta Política otorgó a la Contraloría General de la República la competencia para determinar la “responsabilidad que se derive de la gestión fiscal” (art. 268-5) y, por extensión del artículo 272, a las contralorías territoriales.

Las normas citadas indican que la responsabilidad fiscal sólo comprende las conductas derivadas de la gestión fiscal por las actuaciones funcionales o contractuales de los servidores públicos y particulares que, administrando bienes o fondos públicos, produzcan un daño patrimonial. “Si la lesión se ocasiona por fuera de tales actos de gestión fiscal, no habría responsabilidad de carácter fiscal, aunque sí civil o patrimonial, cuya reclamación debe producirse por la vía civil ordinaria o contencioso administrativa, según el caso, o a través de la parte civil dentro del proceso penal si la conducta es constitutiva de un delito contra los intereses patrimoniales del Estado”.

No todas las actuaciones constituyen gestión fiscal, ya que ésta alude al deber de protección especial sobre bienes o fondos públicos derivados de la relación funcional (o contractual excepcionalmente) existente en un caso concreto sobre ellos, por parte del servidor público (o del particular excepcionalmente) que tienen la capacidad jurídica (facultad de disposición) para administrarlos, y por lo tanto, adquiere una posición de garante frente a los mismos. “En primer lugar, la gestión fiscal hace relación con las tareas funcionales concernientes a la administración directa del patrimonio público, administración que debe realizarse conforme a los principios de la propia gestión fiscal que recoge el artículo 267 de la Carta Política (...). En segundo lugar, la gestión fiscal alude a ... la suma de los principios alusivos a la eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, previstos en la Carta Política”.

La protección del patrimonio público se garantiza “mediante el ejercicio de la función de determinar la responsabilidad fiscal, es decir una nueva herramienta para vigilar la gestión fiscal, pues mediante ella se pretende resarcir los menoscabos patrimoniales producidos sobre los bienes o fondos públicos por parte de los servidores públicos o de los particulares cuando administren tales bienes o recursos”.

Entonces, los argumentos expuestos para solicitar la declaratoria de inexecutable de la norma acusada se resumen así: “El daño producido al patrimonio público, y determinado mediante un proceso de responsabilidad fiscal, es uno solo y como tal tiene el carácter de indivisible. A su vez, la competencia para ejercer la jurisdicción coactiva con el fin de resarcir aquel daño integral es constitucionalmente exclusiva de las contralorías”.

### III. INTERVENCIONES

1. Néstor Iván Arias Afanador, en calidad de apoderado de la Contraloría General de la República, solicita a la Corte declarar la inexecutable de la norma demandada, en consideración a lo siguiente:

El artículo 268 numeral 5º de la Constitución Política le asigna al Contralor General de la República la función de “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”.

En desarrollo de este precepto constitucional, el artículo 90 de la Ley 42 de 1993 establece que para cobrar los créditos fiscales que nacen de los fallos con responsabilidad fiscal, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil, salvo lo expresamente estipulado en dicha norma.

La responsabilidad fiscal tiene carácter resarcitorio, su único fin consiste en reparar el daño al patrimonio público que ha sido menguado por servidores públicos o particulares que realizaron una gestión fiscal irregular. Esto la distingue de la responsabilidad penal y disciplinaria pues la responsabilidad fiscal no pretende castigar a quienes han causado un daño patrimonial al Estado sino que busca resarcir o reparar dicho daño.

El daño patrimonial que se causa al Estado es un fenómeno de carácter estrictamente pecuniario o económico, consistente en la pérdida de recursos o en el empobrecimiento del erario público, con lo cual se puede establecer que el daño patrimonial al Estado es un perjuicio material, quedando excluida la posibilidad de que exista un perjuicio inmaterial. A su vez, las formas en que puede presentarse el perjuicio material son el daño emergente y el lucro cesante.

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un “privilegio exorbitante” de la administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor y cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

Igualmente, la norma acusada vulnera el principio de la unidad de materia pues al señalar que para la recuperación del lucro cesante determinado por las contralorías en los fallos que pongan fin a procesos de responsabilidad fiscal se acuda al procedimiento establecido en la Ley 678 para el ejercicio de la acción de repetición, se puede apreciar que no es perfectamente armónico ni coherente ya que se ocupa de temas que ya se encuentran regulados en las leyes relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal.

2. Doris Pinzón Amado, en su condición de apoderada de la Auditoría General de la República, intervino en el proceso con el fin de solicitar la declaratoria de inexecutable de la norma acusada. Para respaldar su petición expuso los siguientes argumentos:

En materia de responsabilidad por la gestión fiscal opera el principio de la reparación integral. Por lo tanto, “como consecuencia de la responsabilidad, el responsable debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”. (fl. 66)

De esta manera, la comprensión integral de la responsabilidad “no puede conllevar a que los perjuicios que se desprenden de una inadecuada administración de los fondos o bienes públicos tengan que ser conocidos por entidades diferentes. Pero, adicionalmente, que el legislador no puede, en desarrollo de su fuero, limitar los alcances y consecuencias que la Constitución le ha dado al proceso de responsabilidad fiscal”. (fls. 68-69)

Por lo anterior, “es claro el desconocimiento en que incurre el aparte acusado de las competencias constitucionales que le han sido atribuidas a las contralorías ... , instituidas para garantizar la debida utilización de los recursos del erario, entregados a las entidades públicas o a particulares con el objeto de desarrollar los cometidos constitucionales que les están asignados al Estado”. (fl. 72)

“A ninguna autoridad diferente de los organismos de control fiscal atribuye la Carta tal facultad, por lo que no se ajusta a tales previsiones una norma como la acusada, que atribuye la definición y cobro del lucro cesante generado por los detrimentos causados al patrimonio público, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”. (fls. 72-73)

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar inexecutable la norma demandada, pues vulnera el principio de unidad de materia de las leyes contenido en el artículo 158 de la Carta Política.

Desarrolla esencialmente el argumento según el cual la responsabilidad extracontractual del Estado prevista en el artículo 90 de la Constitución no comprende la responsabilidad fiscal que trata el artículo 268, numeral 5 de la Carta Política. Al respecto señala:

La responsabilidad de que trata el artículo 90 de la Carta Política se contrae a consagrar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando sus agentes han ocasionado un daño antijurídico y, a su vez, consagra la obligación del Estado de repetir contra sus agentes

cuando éstos han actuado con dolo o culpa grave. En desarrollo de esta disposición el legislador tramitó la Ley 678 de 2001, por medio de la cual reglamenta el ejercicio de la acción de repetición.

Ahora bien, a diferencia del artículo 90 que es el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, el artículo 268 numeral 5 de la Constitución contempla la responsabilidad fiscal, la cual se establece mediante el proceso de responsabilidad fiscal consagrado en la Ley 610 de 2000, según la cual dicho proceso persigue determinar y establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado; este proceso es adelantado por las contralorías y finaliza cuando se profiere fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable que deba pagar una suma líquida de dinero. Este fallo de responsabilidad fiscal presta mérito ejecutivo y obliga al responsable a pagar al Estado una suma de dinero; el fallo se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva que ejercen las contralorías.

Así las cosas, existe una diferencia sustancial entre la responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Carta Política y la responsabilidad de que trata el artículo 268 numeral 5 ibídem, puesto que la primera trata de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la acción de repetición en contra del agente que genera el daño, mientras que la segunda recae exclusivamente sobre la gestión fiscal irregular que genera un daño al patrimonio del Estado.

En consecuencia, como la responsabilidad del Estado prevista en el artículo 90 de la Ley Fundamental difiere sustancialmente de la responsabilidad fiscal de que trata el artículo 268, numeral 5 de la Constitución, no es constitucionalmente admisible que en la Ley 678 de 2001 que sólo regula la acción de repetición se hubiese consagrado, como se hizo en la norma acusada, que el lucro cesante declarado en el proceso de responsabilidad fiscal se recupera a través del procedimiento previsto para la acción de repetición, pues con ello se desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política, ya que el lucro cesante es inescindible del perjuicio que se declara a través del proceso de responsabilidad fiscal; por lo tanto, mal puede el legislador, sin vulnerar el principio de unidad de materia, disponer que éste se recupera por un procedimiento distinto al de la jurisdicción coactiva, procedimiento a través del cual se recuperan todas las sumas líquidas

de dinero a que está obligado a pagar el responsable de la gestión fiscal irregular.

Por otra parte, los principios de eficacia y economía que deben regir la función pública, así como el de celeridad que rige la administración de justicia no se preservan en la disposición acusada, pues no tiene sentido que la competencia de los funcionarios que adelantaron el proceso de responsabilidad fiscal se le traslade a los jueces contencioso administrativos para que recuperen el lucro cesante determinado en los fallos de responsabilidad fiscal, cuando por celeridad y economía lo razonable es que el funcionario administrativo que por jurisdicción coactiva cobra el perjuicio declarado en el fallo de responsabilidad fiscal también cobre el lucro cesante que es inescindible del perjuicio que genera la gestión fiscal irregular.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. El actor demanda el artículo 2º (parcial) de la Ley 678 de 2001 por considerar que vulnera el principio consagrado en el artículo 268 numeral 5 de la Constitución Política, según el cual el recaudo de los alcances deducidos de la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal se hará por la jurisdicción coactiva.

Los intervinientes en este proceso y el Procurador General de la Nación consideran que la norma es inconstitucional por vulnerar el principio de unidad de materia y por desconocer las atribuciones dadas por la Carta Política a las contralorías para establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva.

De esta manera, son dos los problemas jurídicos que la Corte debe resolver: 1º) si la norma demandada vulnera el principio de reserva funcional dada al Contralor General de la República en el artículo 268 numeral 5 de la Constitución para ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la responsabilidad que se derive por la gestión fiscal, y 2º) si el legislador vulneró el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, al señalar, en la ley de acción de repetición, cuál es el procedimiento para recuperar el lucro cesante determinado por los contralores en los fallos con responsabilidad fiscal.

En razón de la articulación que se presenta entre los reparos de constitucionalidad formulados contra la norma demandada, corresponde a la Corte determinar, en primer lugar,

si el legislador vulneró el principio de unidad de materia y, en caso de no advertirse desconocimiento alguno de esta condición, establecer si se presenta o no vulneración del principio de reserva funcional contemplado en el artículo 268 numeral 5 de la Constitución Política.

La unidad de materia y los límites al ejercicio de la potestad legislativa.

2. Sea lo primero señalar que el legislador goza, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento, las actuaciones y las acciones originadas en el derecho sustancial<sup>2</sup>, lo cual corresponde al mandato contenido en el artículo 29 de la Carta Política y según el cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.<sup>3</sup> Por lo tanto, como lo ha indicado la doctrina constitucional, “el órgano legislativo tiene una importante ‘libertad de configuración legislativa’, que le permite desarrollar plenamente su función constitucional y, en ese orden de ideas, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”.<sup>4</sup>

Sin embargo, aunque el legislador goza de libertad de configuración, el ejercicio de esta facultad no es absoluto ni su ejercicio puede ser arbitrario, en tanto debe atender los límites fijados en la Constitución<sup>5</sup>, según lo señala el artículo 4<sup>º</sup> superior al consagrar el principio fundamental de supremacía de la Carta Política, en cuya aplicación el Congreso no puede ejercer sus potestades sino con observancia de las limitaciones que surjan de la Constitución Política. En otras palabras, el legislador goza de libertad para señalar las formas propias de cada juicio en la medida en que no ignore en su ejercicio las garantías básicas previstas por el Constituyente.<sup>6</sup>

Sobre el particular, sirve recordar lo dicho por esta Corporación en la sentencia C-527 de 1994, en el sentido de precisar que el legislador tiene limitada su libertad de configuración cuando ha sido directamente el constituyente el que ha definido o delimitado una institución o un concepto dentro del texto constitucional mismo:

La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad de desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le

confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.

Así mismo, en la sentencia C-1335 de 2000 se hizo referencia a otras condiciones fijadas en la Constitución Política para limitar el ejercicio de la potestad de configuración legislativa:

La Corte Constitucional ha sostenido, al interpretar el alcance del mandato constitucional del artículo 150.2, que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad en su facultad de expedir códigos, para establecer todos los elementos de cada una de las actuaciones que se adelantan en la jurisdicción: es libre en la configuración de los procesos con todas sus etapas, instancias y recursos, siempre y cuando - y este es su único límite - respete los postulados de la Carta Política<sup>7</sup>. Entonces es la ley la que consagra los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, cuyo contenido, en tanto que en desarrollo de la Constitución y concreción de los derechos sustanciales, no puede contradecir los postulados de aquélla ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado éstos.

En el mismo sentido, en la sentencia C-559 de 2000 se dijo:

Es indudable que corresponde al legislador determinar cuáles son las formas procedimentales que debe regir la tramitación de los respectivos procesos, ante las distintas jurisdicciones. La Corte reiteradamente ha reconocido cierta autonomía y libertad del legislador para regular las formas y formalidades del debido proceso, que sólo encuentran su límite en los mandatos constitucionales que consagran los derechos, deberes y garantías, en los que constituyen principios y valores esenciales del orden constitucional, y en el respeto por la racionalidad y razonabilidad de las normas en cuanto ellas se encaminen a alcanzar fines constitucionales legítimos.

3. En el marco constitucional señalado, el principio de unidad de materia constituye

precisamente una de las limitaciones fijadas por la Constitución a la cláusula general de competencia legislativa que le asiste al Congreso de la República.

4. El principio de unidad de materia está contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.<sup>8</sup>

La Constitución fija entonces dos condiciones al Congreso para el ejercicio de la función legislativa, “pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla”.<sup>9</sup>

De esta manera, el congreso vulnerará el principio constitucional sobre unidad de materia “cuando incluye cánones específicos que, o bien encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.<sup>10</sup>

5. De otra parte, esta Corporación ha hecho referencia a las dimensiones que adquiere el principio constitucional de unidad de materia. Ellas son: 1ª) el control que ejercen los presidentes de las comisiones constitucionales permanentes al permitírseles rechazar las iniciativas que incumplan este principio (C.P., art. 158); 2ª) la garantía de una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley, pues con ello se evita la aprobación o introducción de normas sorprendidas, inopinadas o de manera subrepticia<sup>11</sup>, no sujetas a los debates correspondientes; 3ª) que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las leyes<sup>12</sup>, y 4ª) la intensidad con que se ejerza el control de constitucionalidad, el cual debe resolver el conflicto que se suscite entre los núcleos temáticos que desarrolla la ley y el principio democrático.<sup>13</sup>

Para dar aplicación a estas dimensiones del principio de unidad de materia, “resulta

fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.<sup>14</sup>

De ese modo, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.

La norma demandada frente al principio de unidad de materia

6. El argumento expuesto contra la norma demandada por vulneración de la unidad de materia se refiere al hecho de señalar que la responsabilidad patrimonial del Estado y la acción de repetición cuando a ella haya lugar son materias diferentes a la responsabilidad que se genere por una gestión fiscal irregular. Por tal motivo, es inconstitucional la decisión del legislador de señalar en la ley de acción de repetición el procedimiento para la recuperación del lucro cesante que determinen las contralorías en los fallos con responsabilidad fiscal.

7. Así, al contrastar la norma demandada con el núcleo temático de la Ley 678, se aprecia que en efecto aquella constituye un cuerpo extraño a la materia desarrollada en esta ley pues la sola circunstancia de corresponder a dos modalidades del ius puniendi del Estado, no son suficientes para superar válidamente el condicionamiento de unidad de materia legislativa fijado por la Carta Política.

Existen fundadas razones para llegar a esta conclusión. En primer lugar, son diferentes las

modalidades de responsabilidad a que hacen referencia los artículos 90 y 268 numeral 5 de la Constitución Política. En un caso se trata de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la acción de repetición en contra del agente que genera el daño antijurídico, y en el otro de la responsabilidad que se deduce de la gestión fiscal. Por ello persiguen objetivos distintos, lo cual amerita hacer las correspondientes distinciones pues una es la responsabilidad patrimonial que corresponde al Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables y otra es la responsabilidad por el daño que se ha causado al patrimonio del Estado como consecuencia de una gestión fiscal irregular. Es decir, el Estado se ubica en posiciones diferentes en cada caso: en el primero, el Estado es el que responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, con la oportunidad para repetir contra el agente que éste haya actuado con dolo o culpa grave en la producción del daño, y en el segundo, el patrimonio del Estado es el que resulta afectado en ejercicio de la gestión fiscal a cargo de servidores públicos o de particulares.

En segundo lugar, la determinación de cada modalidad de responsabilidad se lleva a cabo a través de procesos de diferente naturaleza: uno judicial y otro administrativo. De una parte, se asume el carácter judicial del proceso que se adelante con el fin de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado y, cuando a ello haya lugar, de la responsabilidad que corresponda a su agente del Estado, esto en consideración a la naturaleza constitucional de la figura (art. 90) y al desarrollo dado por el legislador en la Ley 678, en donde se señala que “La acción de repetición se tramitará de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo para las acciones de reparación directa” (art. 10). De otra parte, se admite la naturaleza administrativa del proceso de responsabilidad fiscal. Esta calidad ha sido reiterada en diferentes oportunidades por esta Corporación, en especial en la sentencia SU-620 de 1996, en el cual se señaló lo siguiente: 1) el proceso de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa; 2) la responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa y de carácter patrimonial; 3) esta responsabilidad no tiene carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo, pues la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria; 4) en el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce deben observarse las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas.<sup>15</sup>

En tercer lugar, no hay conexidad teleológica, sistemática ni material entre la norma acusada

y la Ley en la cual está circunscrita. En efecto, la finalidad de la Ley 678 es reglamentar la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, lo cual es un asunto distinto de la responsabilidad por la gestión fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal. Además, el contenido de la Ley 678 corresponde a su título, es decir a la acción de repetición y al llamamiento en garantía con fines de repetición, razón que convierte a la norma demandada en un asunto extraño al tema desarrollado en la ley 678. Tampoco hay conexidad temática del aparte demandado con el contenido del artículo 2 y del párrafo 1 en el cual se inserta, pues mientras éstos últimos se refieren a la naturaleza, los destinatarios y la procedencia de la acción de repetición, aquel alude al procedimiento que se empleará para recuperar el lucro cesante determinado por los contralores en los fallos con responsabilidad fiscal.

Finalmente, el proyecto de ley fue estructurado, discutido y aprobado desde la óptica de la acción de repetición y no desde la perspectiva de la regulación de la gestión fiscal ni del proceso de responsabilidad fiscal. En el trámite legislativo estuvo siempre presente como propósito del legislador regular la figura de la acción de repetición establecida en el artículo 90 de la Carta Política. Desde la ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 131 de 1999 Senado se sostuvo que “el artículo 90 de la Constitución consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, prescripción lógica en un Estado de Derecho, en el cual los derechos nacen como restricción y límite al poder de las autoridades. Pero así como los ciudadanos tienen derecho de exigir del Estado responsabilidad por la infracción de los derechos fundamentales, correlativamente el Estado tiene el derecho y el deber de exigir de sus agentes la responsabilidad consiguiente. Por tal motivo, el mismo artículo 90 constitucional prescribe el derecho-deber del Estado de repetir contra sus agentes que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan causado la erogación de recursos públicos como consecuencia de una condena o de una conciliación. La acción de repetición, a través de la cual se concreta lo anterior, ha sido condenada desde su creación legal en 1984 a la inaplicabilidad, ya por un régimen normativo débil, ya por una carencia absoluta de voluntad por parte de quienes tienen legitimación para incoarla”.<sup>16</sup>

Por lo anterior, en este caso no encuentra la Corte la conexidad objetiva y razonable exigida<sup>17</sup> para garantizar la armonía material interna que exige la Constitución, por cuanto la norma demandada contiene, en efecto, una disposición extraña a la materia regulada por la

Ley 678 y, al respecto, “la Corte ha sido clara en señalar que no puede haber proyectos que traten de diferentes materias”<sup>18</sup>.

8. Así, al Procurador General le asiste toda la razón al considerar que la norma demandada vulnera el principio constitucional de la unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, pues la responsabilidad patrimonial del Estado y la acción de repetición a que hace referencia el artículo 90 de la Carta Política y que es objeto de desarrollo por la Ley 678 de 2001 constituye una materia diferente a la responsabilidad que se genera por la gestión fiscal y a la cual alude el artículo 268 numeral 5 de la Constitución.

En consecuencia, se declarará la inexecutable de la norma acusada por vulneración del principio de unidad de materia contemplado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. Esta circunstancia releva a la Corte de asumir el análisis del segundo problema jurídico planteado en este debate.

#### DECISION

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

#### RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 678 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 44.509 del 4 de agosto de 2001.

2 Señala el artículo 150 de la Constitución Política que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. ...”.

3 En la sentencia C-710 de 2001 esta Corporación hizo referencia a las garantías fundamentales inherentes al principio de legalidad, las cuales deben respetarse para poder aplicar legítimamente sanciones en el Estado de derecho. Ellas son: “Nullum crimen sine lege No existe delito sin ley, Nulla poena sine praevia lege no existe pena sin ley previa, Nemo iudex sine lege la persona sólo puede ser juzgada por sus actos por el juez previamente establecido y Nemo damnetur nisi per legale indicum nadie puede ser castigado sino en virtud de un juicio legal, con el pleno respeto de la presunción de inocencia, del derecho a la defensa, la controversia probatoria, la asistencia técnica y a las formas propias del juicio”.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-927 de 2000.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 1997.

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2001.

7 Sentencias C-005 de 1993, C-222 de 1995, C-005 de 1996, C-619 y C-742 de 1999 MP Jose Gregorio Hernández Galindo; C-384 de 2000 MP Vladimiro Naranjo Mesa; C-430 de 1996 y C-547 de 1997 MP Carlos Gaviria Díaz; C-657 de 1996 y C-135 de 1999 MP Fabio Morón Díaz; C-038 y 109 de 1995, C-081 de 1996 y C-429 de 1997 MP Alejandro Martínez Caballero.

8 En la sentencia C-657 de 2000 la Corte presentó la siguiente consideración en relación con el principio de unidad de materia: “Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política,

todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. art. 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa”.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-390 de 1996.

10 Ibíd.

11 Al respecto, en la sentencia C-657 de 2000 se señaló que “la razón de su exigencia constitucional, la Corte ha tenido oportunidad de precisar que, por su intermedio, se busca racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad sociológica. De esta manera, se logra impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes”. En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-523 de 1995, C-087 de 2001 y C-714 de 2001.

12 Según lo expresó esta Corporación en la sentencia C-025 de 1993, “el principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República”.

13 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-390 de 1996, y C-501 y C-995 de 2001. A

manera de corolario, en la sentencia C-995 de 2001 se afirmó lo siguiente en relación con estas condiciones que impone el principio de unidad de materia: “La ley es un canal de expresión democrática pues recoge las iniciativas que existen para la regulación de ámbitos de las relaciones sociales, las somete a una deliberación pública y transparente, capta los aportes de una sociedad civil comprometida con su propio destino y permite la legitimación del poder político tanto por la concurrencia ciudadana a los procedimientos de producción del derecho como por su vinculación a la determinación de sus contenidos”.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001.

15 Esta misma calidad ha sido expuesta por el Consejo de Estado. Para esa Corporación, “los fallos con responsabilidad fiscal son actos administrativos que no tienen, por lo tanto, el carácter de providencia judicial a que alude el artículo 509, numeral 2º” del CPC. (Consejo de Estado, sección primera, Exp. 4521, sept. 10 de 1998, M.P. Manuel Urueta Ayola).

16 Gaceta del Congreso Nos. 14 del 10 de febrero de 2000. Ver igualmente la Gacetas del Congreso Nos. 198 del 9 de junio de 2000; 212 del 14 de junio de 2000; 255 del 31 de mayo de 2001, y 285 del 11 de junio de 2001.

17 Cft. Corte Constitucional. Sentencias C-847 de 2000 y C- 006 y C-995 de 2001.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2001.