

Sentencia C-311/03

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Supuestos para su configuración

Una omisión legal es relativa cuando se dan los siguientes supuestos: “(i)... el legislador ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha insuficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella) o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad. (ii) El cargo de omisión legislativa relativa debe dirigirse contra un contenido normativo específico (sentencia C-427 de 2000), de suerte que resultan inadmisibles las acusaciones que se dirigen a derivar la omisión no de lo prescrito en una norma, sino en un sistema o conjunto de normas(...)”

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Condiciones para su estudio

Esta Corporación ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Posibilidad de evaluación

Sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge la omisión alegada. Ello condiciona la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, pues la omisión debe ser predicable directamente del dispositivo impugnado, y no de

otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso. La existencia de cargos y la necesidad de que éstos se prediquen de la norma acusada constituye condición indispensable para activar el proceso de inconstitucionalidad de las leyes.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Improcedencia

Las demandas dirigidas contra normas de las cuales no se extraiga en forma directa la materia que ha sido omitida por el legislador, no pueden ser resueltas en sede del proceso de constitucionalidad. No solo por cuanto se ha desconocido el cumplimiento de un requisito de admisibilidad de la acción - acusar el precepto del cual surge la presunta violación a la Carta -, sino además, por cuanto la Constitución Política no le otorga a la Corte competencia para examinar oficiosamente aquellas disposiciones que no fueron formalmente acusadas.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDOR PUBLICO-Fundamentos constitucionales

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDOR PUBLICO-Configuración legislativa

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SERVIDOR PUBLICO-No siempre es de carácter sancionatorio en muchos casos puede ser reparatorio

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDOR PUBLICO-Aplicación de acuerdo con el nivel de culpabilidad y con los diversos bienes protegidos

RESPONSABILIDAD DE SERVIDOR PUBLICO-Imposibilidad de ser sujeto cuando ha sido sometido a procedimientos especiales

Un funcionario que haya sido sometido a esos procedimientos especiales de responsabilidad no puede después ser sujeto de lo dispuesto en el artículo 90, pues ello implicaría una doble responsabilidad por los mismos hechos y además un enriquecimiento sin causa para el Estado, que con cada uno de los procesos persigue que el Estado recupere los fondos perdidos por la negligencia de sus funcionarios en el cumplimiento de sus obligaciones. Una situación como la descrita violaría los principios que orientan la regulación de las diversas dimensiones de la responsabilidad de funcionarios del Estado.

RESPONSABILIDAD DE SERVIDOR PUBLICO-Permite que los funcionarios puedan excusarse pues la existencia de una justa causa puede exonerarlos de responsabilidad

EMPLEADOS PARTICULARES-Principios aplicables

Estos principios también resultan aplicables para los empleados particulares, pues gozan de las mismas garantías y sobre ellos pesan las mismas cargas cuando asumen las funciones de que trata la Ley 700 de 2001, pues esta normatividad desarrolla principios contenidos en los artículos 43 y 48 (protección de las personas de la tercera edad y prestación del servicio público de seguridad social, respectivamente). Por tanto, la prestación del servicio público de seguridad social debe responder a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que guían la conducta de quienes se desempeñen en esa área, ya sean trabajadores públicos o privados, pues todo ello está orientado al cumplimiento de los fines y funciones del Estado y a la prevalencia del interés general.

NORMA ACUSADA-Ejercicio razonable de la potestad de configuración legislativa

NORMA ACUSADA-AI no ser una de las clases de responsabilidad del artículo 90 de la Constitución no existe discriminación frente a los particulares

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA-Medida razonable pues hace evidente que el funcionario desde su posición asuma responsabilidad

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA-Carácter patrimonial

Referencia: expediente D-4282

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 y 4 (parciales) de la Ley 700 de 2001 “Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Nicolás Tirado

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Nicolás Tirado solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexecuibilidad de los artículos 3 y 4 (parciales) de la Ley 700 de 2001 “Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

“LEY 700 DE 2001

(noviembre 7)

Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 3o. En cumplimiento de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, consagrados en el artículo 48 de la Constitución Política, el funcionario público y de los fondos privados de pensiones que rehúsen, retarden o denieguen el pago de las mesadas a los beneficiarios sin justa causa, incurrirán con arreglo a la ley en causal de mala conducta y serán solidariamente responsables en el pago de la indemnización moratoria a que haya

lugar.

ARTÍCULO 4o. A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes.

PARÁGRAFO. El funcionario que sin justa causa por acción u omisión incumpla lo dispuesto en el presente artículo incurrirá con arreglo a la ley en causal de mala conducta y será solidariamente responsable en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía, el pago de costas judiciales, será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad.”

III. LA DEMANDA

El actor manifiesta que los apartes acusados violan los artículos 29 y 90 de la Constitución. Considera el demandante que para que una persona sea obligada a asumir el pago de una sanción, como es una indemnización moratoria, es menester que sea oída y vencida en juicio para así respetar el derecho al debido proceso. Agrega que según la jurisprudencia de la Corte (sentencia C-1512 de 2000), para que este derecho opere plenamente es necesario que como mínimo se establezca el proceso aplicable a un determinado evento y que en dicho proceso se otorguen unas garantías mínimas. Así, lo establecido en el artículo 3 acusado viola la Constitución ya que no prevé el proceso que debe seguirse a fin de otorgar al procesado las garantías propias que establece la Carta. Anota el ciudadano que aunque en el caso de los funcionarios públicos es necesario seguir un proceso disciplinario para imponer la sanción por mala conducta, la autoridad disciplinaria no es competente para declarar la responsabilidad pecuniaria. En el caso de los trabajadores del sector privado, el régimen laboral determina las consecuencias de la violación de las obligaciones por parte de los empleados y es el patrono quien decide las consecuencias aplicables por el incumplimiento de las obligaciones del trabajador, pero ello no le permite imponerle una responsabilidad solidaria, tal como lo establece el artículo 4 demandado.

En cuanto a la violación del artículo 90 de la Constitución, considera el actor que según el texto de esta disposición cuando el Estado debe responder por conductas antijurídicas, ello

no implica responsabilidad automática de los servidores públicos, sino que es necesario que previamente se acredite que el servidor público incurrió en culpa grave o dolo. Concluye el demandante que los fragmentos demandados parten de la base de que existe una conducta antijurídica que genera una indemnización moratoria a cargo de la respectiva entidad. Cuando la norma impone una obligación solidaria al servidor le hace asumir una responsabilidad que la Constitución sólo establece a su cargo cuando incurre en dolo o culpa grave. Además, dicha responsabilidad se impone sin que previamente hayan sido establecidos los hechos que la generan. Estos presupuestos deben ser aplicados también para los trabajadores de fondos de pensiones privados en cumplimiento del artículo 13 de la Carta.

Por las razones anteriores el ciudadano solicita que se declare la inexequibilidad de los apartes acusados o que condicione su entendimiento a que la responsabilidad solidaria procede previo proceso declarativo en el cual se acredite el dolo o la culpa grave del respectivo servidor.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Ernesto Forero Vargas, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, considera que los fragmentos demandados se ajustan al ordenamiento constitucional ya que las causales que lleven a rehusar, retardar o denegar deberán ser injustificadas para ser sancionables, por lo cual deberán ser analizados los motivos reales de estas conductas. Por tanto el debido proceso tendrá que ser garantizado al servidor presuntamente incumplido. Además, las normas acusadas son claras al establecer que la causal de mala conducta se calificará con arreglo a la ley, en lo cual es obvia la aplicación de las garantías propias del debido proceso. De lo contrario, la actuación estaría viciada, no así la norma que permite sancionar a estos funcionarios.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3078, recibido el 13 de noviembre de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de los apartes acusados. El Ministerio Público considera que el legislador goza de amplia libertad de configuración normativa para establecer un régimen de responsabilidad para los funcionarios públicos y privados. En virtud de ello puede establecer las situaciones bajo las cuales se

configura la responsabilidad de los trabajadores que se ocupan del trámite de pensiones o cesantías -ya sean empleados públicos o particulares- pues su función es de interés general.

De otro lado, para la Vista Fiscal, no hay vulneración al debido proceso cuando disposiciones que determinan la forma de establecer responsabilidades a ciertos funcionarios - como las parcialmente acusadas- no establecen el procedimiento correspondiente. Además, en este caso particular, la Procuraduría señala que hubiera sido impropio de la técnica legislativa introducir un aspecto procedimental para proteger los derechos de los investigados cuando el objetivo perseguido por la ley es el de proteger los derechos de los pensionados y de quienes reclaman cesantías. En ese orden de ideas, para el Ministerio Público ha de entenderse que para declarar la responsabilidad a que alude la ley 700 de 2001 es necesario agotar un procedimiento previo con el fin de garantizar el debido proceso que le asiste al investigado, y para saber cuál es dicho procedimiento puede acudir a otras disposiciones.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 90 de la Constitución, la Vista Fiscal anota que los servidores públicos no sólo responden patrimonialmente en los términos del artículo 90, sino que el legislador puede disponer otros eventos en los cuales tanto el servidor público como el particular incurren en conductas que generan responsabilidad. Así, las normas parcialmente acusadas son exequibles pues bien puede la entidad pública o el empleador privado, a través de un procedimiento que garantice el derecho al debido proceso, distinto a la acción de repetición en el caso de servidores públicos, hacer efectiva esa responsabilidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la república.

Problema Jurídico

Por su parte, el interviniente y la Vista Fiscal consideran que los apartes acusados se ajustan

a la Constitución ya que la conducta de los funcionarios debe ser valorada, tal como se deduce de la expresión “sin justa causa”, calificación que se hará conforme a la ley, lo cual garantiza el derecho al debido proceso. Además, la responsabilidad a que se refieren las disposiciones acusadas es distinta a la contenida en el artículo 90 de la Carta, y es claro que esta regulación fue expedida en el marco de la amplia libertad de configuración de la que goza el legislador en la materia.

3.- Corresponde entonces a la Corte determinar si las disposiciones demandadas que imponen a los funcionarios públicos y privados la obligación de responder solidariamente, cuando, sin justa causa rehusan, retardan o deniegan el pago de mesadas pensionales, y no cumplen con el término establecido por la ley para tal efecto, vulneran el debido proceso y el contenido del artículo 90 de la Constitución. En primer lugar la Corte se ocupará de estudiar el cargo relativo a la supuesta violación del derecho al debido proceso. Posteriormente esta Corporación entrará a ocuparse del estudio de la vulneración al artículo 90 de la Carta.

Inhibición de la Corte en cuanto al cargo por violación del debido proceso

4.- Del estudio de los cargos encuentra la Corte que el demandante plantea una omisión legislativa relativa pues considera que los apartes acusados deben ser declarados inexecutable ya que el legislador no previó el proceso que debe ser adelantado para establecer la responsabilidad de los funcionarios que incurran en las conductas descritas por las normas. Recuerda la Corte que en ese tipo de casos la carga de la argumentación para el demandante es mayor, ya que no es labor de la Corte convertirse en un organismo consultivo que deba determinar los procesos aplicables en los distintos casos. En esta ocasión el demandante no sustenta realmente la existencia de esa omisión como se verá a continuación.

Así, le asiste razón a uno de las intervinientes cuando anota que la ausencia de regulación procesal en este cuerpo normativo no hace que sus disposiciones sean inexecutable por ese solo hecho. Así, las regulaciones procesales pueden encontrarse en otras normas del ordenamiento. Observa este Tribunal que el actor no señaló las razones suficientes que permitan deducir que no existe en el ordenamiento procedimiento alguno aplicable en estos casos. No cumplió pues el actor con la mínima carga que el ordenamiento impone para cuestionar la constitucionalidad de una norma.

5.- Este asunto ha sido analizado en varias ocasiones por esta Corporación¹, cuando al estudiar casos similares ha considerado que una omisión legal es relativa cuando se dan los siguientes supuestos: “(i)... el legislador ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha insuficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella) o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad. (ii) El cargo de omisión legislativa relativa debe dirigirse contra un contenido normativo específico (sentencia C-427 de 2000), de suerte que resultan inadmisibles las acusaciones que se dirigen a derivar la omisión no de lo prescrito en una norma, sino en un sistema o conjunto de normas(...)”²

Además, para que pueda prosperar una demanda de inconstitucionalidad por omisión, como consecuencia de la vulneración del derecho a la igualdad, es necesario que la violación provenga del silencio de la disposición demandada, porque ésta ha debido incluir de manera explícita un determinado caso o situación, con el fin de dar un trato idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en esa norma.

6.- Para que la Corte pueda proceder al examen de constitucionalidad de una norma, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, esta Corporación ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador³.

De lo anterior puede concluirse que la doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge la omisión alegada. Ello condiciona la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, pues la

omisión debe ser predicable directamente del dispositivo impugnado, y no de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso.

La existencia de cargos y la necesidad de que éstos se prediquen de la norma acusada constituye condición indispensable para activar el proceso de inconstitucionalidad de las leyes. De esta manera, además de preservarse el origen popular y participativo que caracteriza esta clase de juicio, se persigue limitar el ámbito de competencia funcional del organismo de control constitucional, definiendo con antelación las normas que han sido válidamente acusadas y sobre las cuales debe pronunciarse de fondo.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, al margen de las condiciones que son necesarias para determinar la ocurrencia de una omisión relativa, es claro que las demandas dirigidas contra normas de las cuales no se extraiga en forma directa la materia que ha sido omitida por el legislador, no pueden ser resueltas en sede del proceso de constitucionalidad. No solo por cuanto se ha desconocido el cumplimiento de un requisito de admisibilidad de la acción - acusar el precepto del cual surge la presunta violación a la Carta -, sino además, por cuanto la Constitución Política no le otorga a la Corte competencia para examinar oficiosamente aquellas disposiciones que no fueron formalmente acusadas (C.P. art. 241-4-5).

7.- Como fue explicado previamente, el actor considera que en las normas parcialmente impugnadas, el legislador omitió regular el procedimiento para declarar la responsabilidad de los funcionarios que incurriesen en las conductas descritas por tales disposiciones. Entiende el demandante que la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas surge de esta falta de regulación.

Al aplicar los criterios hermenéuticos que determinan los requisitos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, la Corte considera que si bien en este caso podría hablarse de la existencia de una omisión legislativa relativa, lo cual haría viable, en principio, el análisis de constitucionalidad, el cargo que por esa causa se plantea no es directamente predicable de la expresión acusada. En efecto, si de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, es consustancial a las demandas de inconstitucionalidad por presunta omisión legislativa, el que el actor haya acusado el texto del cual emerge específicamente la aludida omisión, la presente causa no está llamada a prosperar pues, una lectura detenida de las

normas impugnadas, permite concluir que en sus respectivos contenidos normativos no se regula y desarrolla el tema de los procedimientos.

Esta Corte ha señalado que sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes⁴. Esto significa que la acusación debe ser comprensible (clara) y recaer sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el demandante debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). La acusación debe además suscitar una mínima duda “sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte”⁵.

Según los requisitos mencionados, para que el estudio de este caso fuera viable, el actor debió mostrar que realmente no existía procedimiento aplicable y que ello generaba un problema constitucional. Encuentra la Corte que el demandante sólo se ocupó de argumentar en torno a los procesos disciplinarios – en el caso de funcionarios públicos- y el proceso de despido con justa causa (artículo 62 CST y sentencia T-546 de 2000, C-299 de 1998) – en el caso de los empleados del sector privado- sin adentrarse en otros procedimientos. No debe entonces este Tribunal entrar a construir los argumentos que el actor no presentó en su demanda pues el cargo no generó una real controversia constitucional ni cuestionó realmente la norma, pues existen otros procedimientos aplicables.

8.-Así las cosas, considerando que en la presente causa el cargo formulado no se predica directamente de la expresión acusada, pues existen otras normas que pueden desarrollar el procedimiento, la Corte debe abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo y, en su lugar, proceder a declararse inhibida por ineptitud sustancial de la demanda frente a ese cargo.

Violación del artículo 90 de la Constitución

9.- El actor plantea que el tipo de responsabilidad consagrado en las normas acusadas se circunscribe a lo previsto en el artículo 90 de la Constitución y cualquier definición diferente vulnera la Carta. Lo anterior lo lleva a plantear que la responsabilidad a que aluden las disposiciones demandadas sólo es predicable previa acreditación de incursión en dolo o culpa

grave por parte del funcionario público. Idéntica situación cobijaría a los empleados particulares si fuese aplicado el artículo 13 de la Constitución.

Para abordar el asunto, debe la Corte aclarar el alcance del artículo 90 de la Constitución, pues de la interpretación hecha por el demandante se derivan sus cargos, pero como se mostrará a continuación, tal hermenéutica es equivocada.

10.- El demandante considera, sin expresar razón alguna, que la responsabilidad establecida en las normas acusadas tiene las características de la regulada en el artículo 90 constitucional y por tanto debe seguirse por este régimen. Pero estima la Corte que el legislador puede determinar las distintas formas de responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios del Estado de acuerdo con la Carta (arts. 6, 29, 90, 121, 123, 124 C.P.), y estas normas son resultado de ello. Por tanto, el legislador puede determinar los hechos y procedimientos referidos a la responsabilidad de los empleados públicos y ello no está circunscrito a lo establecido en el artículo 90 de la Carta, pues de su contenido, no se sigue tal conclusión.

El artículo 90 de la Constitución establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de sus autoridades. Además determina que si el Estado es condenado a la reparación patrimonial de alguno de esos daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste. Esta norma es el marco general, pero no agota la cuestión de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios del Estado. Sólo establece un régimen específico de responsabilidad consistente en la acción de repetición frente a la declaratoria de una responsabilidad del Estado. En la sentencia C-484 de 2002 la Corte explicó el contenido del artículo 90 de la Carta y determinó que en esos casos el sujeto de la imputación de responsabilidad es el Estado, no hay responsabilidad subjetiva del servidor público de manera directa con la víctima de su acción u omisión.

Por tanto hay una responsabilidad de carácter institucional que abarca las actuaciones de la autoridades públicas sin importar la rama del poder público a que pertenezcan. Pero ésta no es la única forma de responsabilidad de los servidores públicos de acuerdo con la Carta, bien puede la ley desarrollar otras formas de responsabilidad.

11.- Así, para este Tribunal es claro que existen múltiples fundamentos constitucionales para

la adopción del régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Ellos se encuentran esencialmente en los artículos 6º - los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones -; 29 - responsabilidad penal -; 90 - en los eventos en que el Estado sea condenado a responder patrimonialmente, deberá repetir contra sus agentes cuando el daño antijurídico haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de éstos -; 121 - ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley -; 123 - los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento -, y 124 - la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva -.

Estas normas constitucionales otorgan a la ley la posibilidad de especificar diversos regímenes de responsabilidad de los funcionarios públicos. En relación con la configuración legislativa de la responsabilidad del servidor público, esta Corporación expresó lo siguiente en la sentencia C-233 de 2002:

“La afirmación del principio de responsabilidad se hace evidente, en efecto, a través de varios elementos que reorientan en forma significativa tanto las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, como el entendimiento del papel de los agentes estatales y del cumplimiento de las funciones públicas.(...)”

Ahora bien, cabe recordar que en el sistema jurídico colombiano la responsabilidad del servidor público tiene diferentes manifestaciones que se derivan de la necesidad de proteger de manera específica diferentes bienes jurídicos.”

12.- Según lo expuesto, la responsabilidad del servidor público se manifiesta de diversas maneras y corresponde al legislador determinarlas y señalar la forma de hacerlas efectivas, dentro de los parámetros consagrados en la Carta Política. Cabe anotar que la Corte tiene ya por sentado que la responsabilidad patrimonial de los servidores del Estado no es siempre de carácter sancionatorio, ya que en muchos casos puede ser reparatorio. Así fue establecido en la sentencia C-309 de 2000, la cual expresó que la responsabilidad fiscal de los servidores del Estado “no tiene carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo, pues la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria”. La sentencia C-484 de 2002

consideró que esta tesis es igualmente predicable en relación con la acción de reembolso que consagra el artículo 90 de la Constitución, cuyo único propósito es reintegrar a las arcas públicas el valor de la condena que hubo de pagar el Estado como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de sus agentes.

En ese orden de ideas, es parte de la libertad de configuración del legislador determinar lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios estatales y por tanto, puede diseñar causales y procedimientos diferentes a los establecidos en el artículo 90 de la Carta, pues éste es aplicable si el servidor público actúa en forma abiertamente contraria al ordenamiento, con la intención positiva de inferir daño personas o bienes, desconociendo deliberadamente los derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo⁶. Por tanto, la norma constitucional citada no permitiría que pudiese declararse la responsabilidad de un funcionario público que incurriera en una conducta de la que no es predicable culpa grave o dolo. Si lo anterior fuera aceptado no habría responsabilidad por culpas menores y ello dejaría sin protección diversos bienes jurídicos.

13.- Es clara la existencia de distintos regímenes de responsabilidad para los funcionarios públicos de acuerdo con el nivel de culpabilidad y con los diversos bienes protegidos. Así, por ejemplo, la sentencia C-430 de 2000 estudió la constitucionalidad del artículo 78 del Código Contencioso Administrativo que alude a la posibilidad de demandar por responsabilidad conexa no sólo a la entidad causante del perjuicio, sino al funcionario o a ambos. En esta providencia, que obviamente trató una norma con un contenido distinto a las que ocupan ahora la atención de la Corte, este Tribunal concluyó que la obligación de resarcir los perjuicios se impone a la entidad y no al funcionario, pero a la entidad se le reconoce el derecho de repetir lo pagado contra el empleado. Ello es así, porque la responsabilidad por el daño antijurídico es del Estado y no propiamente de su agente; lo que sucede es que la conducta de éste, gravemente culposa o dolosa, y determinante del daño, tiene como consecuencia el que la entidad pueda repetir lo pagado en los términos del artículo 90 de la Carta.

14.- Cabe aclarar que un funcionario que haya sido sometido a esos procedimientos especiales de responsabilidad no puede después ser sujeto de lo dispuesto en el artículo 90, pues ello implicaría una doble responsabilidad por los mismos hechos y además un

enriquecimiento sin causa para el Estado, que con cada uno de los procesos persigue que el Estado recupere los fondos perdidos por la negligencia de sus funcionarios en el cumplimiento de sus obligaciones. Una situación como la descrita violaría los principios que orientan la regulación de las diversas dimensiones de la responsabilidad de funcionarios del Estado.

15.- Es evidente entonces que el régimen de responsabilidad establecido en el artículo 90 de la Carta no es el único aplicable a los funcionarios del Estado y que las disposiciones acusadas no hacen parte del mismo. Además, el régimen al que pertenecen estas normas no consagra la atribución automática de responsabilidad sin consideración alguna de la conducta del servidor público o del particular que cumple las funciones señaladas en las disposiciones. Por el contrario, ésta es establecida a partir del examen de la conducta de los mismos. De otro lado, ya que no se trata exclusivamente de servidores que hayan obrado con culpa grave o dolo -como es la hipótesis regulada en el artículo 90 constitucional- sino que también pueden haber obrado con otro nivel de culpa, las normas bajo examen permiten que los funcionarios puedan excusarse, pues la existencia de una justa causa puede exonerarlos de responsabilidad. Por tanto, no puede inferirse que se trate de la imposición de una responsabilidad objetiva o que no existan las garantías propias del derecho al debido proceso.

16.- Estos principios también resultan aplicables para los empleados particulares, pues gozan de las mismas garantías y sobre ellos pesan las mismas cargas cuando asumen las funciones de que trata la Ley 700 de 2001, pues esta normatividad desarrolla principios contenidos en los artículos 43 y 48 (protección de las personas de la tercera edad y prestación del servicio público de seguridad social, respectivamente). Por tanto, la prestación del servicio público de seguridad social debe responder a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que guían la conducta de quienes se desempeñen en esa área, ya sean trabajadores públicos o privados, pues todo ello está orientado al cumplimiento de los fines y funciones del Estado y a la prevalencia del interés general.

Encuentra pues la Corte que la norma demandada representa un ejercicio razonable de la potestad de configuración legislativa en esta materia, en cumplimiento de las atribuciones contempladas en los artículos 1º, 2º, 6º, 121, 124 y 209 de la Carta Política. Y al no ser una de las clases de responsabilidad del artículo 90 de la Carta, no existe discriminación alguna

frente a los particulares.

17.- De otro lado, en relación con la responsabilidad solidaria, la Corte observa que se trata de una figura acogida en nuestro sistema jurídico en diferentes oportunidades⁷. Ahora bien, en este caso en particular, encuentra la Corte que el legislador, al consagrar en la norma demandada la solidaridad “materializa la definición del Estado colombiano como un Estado social”⁸ en la medida en que pretende garantizar el cumplimiento de los fines esenciales y la consolidación de los principios de la función administrativa (CP, arts. 1º, 2º y 209) y los del servicio público de seguridad social (artículo 48 C.P.). Si bien los fines y principios en mención “pueden conseguirse de distintas maneras o a través de distintas regulaciones”⁹, el legislador ha optado por la solidaridad, lo cual constituye una medida razonable pues hace evidente que el funcionario, desde su posición asume responsabilidades. Además, la solidaridad que postula la norma demandada se refiere a una responsabilidad de carácter patrimonial, la cual se determinará en atención a los deberes funcionales y a la conducta del funcionario. Esta figura implica entonces que tanto el Estado como el servidor público pueden ser demandados si se configura la conducta establecida en las normas.

18.- Por lo anterior carecen de fundamento los reparos de constitucionalidad formulados contra las normas demandadas. En consecuencia, al no existir vulneración de los artículos constitucionales invocados por el demandante, se declarará la exequibilidad de las normas acusadas únicamente por lo cargos estudiados en esta oportunidad.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la violación del derecho al debido proceso en los apartes demandados de los artículos 3º y 4º de la Ley 700 de 2001.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados de los artículos 3° y 4° de la Ley 700 de 2001 únicamente por los cargos estudiados en esta oportunidad.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-311/03

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Demanda sí cumplía con requisitos exigidos por lo que debió pronunciarse de fondo (Salvamento parcial de voto)

El suscrito magistrado con el debido respeto por las decisiones de la Corporación salva el voto en relación con lo resuelto en el numeral 1º de la parte dispositiva de la Sentencia C-311 de abril 22 de 2003, por las razones que van a expresarse:

1ª. El actor en este proceso demandó parcialmente los artículos 3º y 4º (parágrafo) de la Ley 700 de 2001 “por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones”.

En la demanda aduce que los apartes acusados de las normas citadas son violatorios de los artículos 29 y 90 de la Constitución.

2ª. Analizados los cargos propuestos por supuesta violación del artículo 90 de la Carta Política, encuentra la Corte que, en lo que a dichos cargos respecta, no se configura quebranto alguno de la Constitución, decisión esta que comparto.

3ª. No ocurre lo mismo en relación con la inhibición a que llega la Corte en relación con los cargos formulados por el actor por presunta violación del derecho al debido proceso en los apartes demandados de las normas acusadas. A mi juicio en la demanda si se cumplen los presupuestos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y, en consecuencia, el fallo en vez de ser inhibitorio debería haberse pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad de las normas a las cuales se refiere la demanda.

En efecto, tal cual aparece en la síntesis que de la demanda se hace en la Sentencia C-311 de 2003, aparece que el actor considera que la expresión “y serían solidariamente responsables en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar” contenida en el artículo 3º de la Ley 700 de 2001, y la expresión “y será solidariamente responsable en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado a debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía, el pago de las costas judiciales, será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad”, son violatorias del debido proceso por cuanto, a juicio del demandante para que una persona sea obligada a asumir el pago de una sanción, como lo es la indemnización moratoria a la cual se refiere el artículo 3º y la parte acusada del párrafo del artículo 4º de la Ley mencionada, se requiere que previamente sea oída y vencida en juicio, así como el establecimiento de un proceso aplicable con otorgamiento de las garantías mínimas que aseguren el derecho de defensa.

Independientemente del acierto o desacierto de la acusación así formulada con respecto a los apartes de las normas cuya inexecutable se demanda, a mi juicio sí existe un cargo. En esto comparto la decisión inicial adoptada en este proceso cuando la demanda fue admitida. Lo que parece claro es que entonces se consideró que existía una acusación. Sigo pensando que era así. El actor satisfizo aunque en mínima parte la carga procesal de indicar cuáles son las normas que acusa y, para ello, limitó su acusación a unos segmentos determinados del artículo 3º y del artículo 4º párrafo de la Ley 700 de 2001; cumplió también con indicar cuál es a su juicio la norma constitucional quebrantada y, por ello indicó como tal el artículo 29 de la Carta; además, señaló las razones por las cuales estima que se quebranta esa norma constitucional. De suerte que, prescindiendo del análisis sobre la razón o falta de ella en el concepto de la violación que se expresa por el actor, la sentencia en vez de inhibirse debería haber sido de mérito. Así habría concluido la Corte si con respecto al cargo de violación del debido proceso son o no constitucionales los apartes acusados de las normas a las cuales se refiere la demanda.

Con todo, como así no se decidió por la Corte, sino que se optó por la inhibición, me veo precisado a salvar mi voto con relación al numeral 1º de la parte resolutive de esta sentencia.

Fecha ut supra

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-311/03

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Es erróneo afirmar que pueda configurarse al margen del artículo 90 de la Constitución (Aclaración de voto)

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SERVIDOR PUBLICO-Fundamento constitucional (Aclaración de voto)

El fundamento constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra en el artículo 90 Superior, y es de carácter esencialmente subjetiva y únicamente se configura cuando aquellos actúan con dolo o culpa grave. Estimo, que el precitado artículo, no sólo consagró expresamente el imperativo jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado sino que se ocupó de establecer precisamente, las bases de la responsabilidad personal de sus agentes o funcionarios.

RESPONSABILIDAD CIVIL DE SERVIDOR PUBLICO-Imposibilidad de configurar un modelo diferente al previsto en la Constitución (Aclaración de voto)

NORMA ACUSADA-Exequible porque la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos solo puede comprometerse actuando con dolo o culpa grave (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4282

Actor: Nicolás Tirado

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Con el acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con la decisión adoptada mayoritariamente por esta Corporación, en la sentencia de la referencia, en el sentido de estar de acuerdo con la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 3° y 4° de la Ley 700 de 2001, toda vez que considero, como se expresó en la parte motiva de este fallo, que el legislador tiene la potestad de configurar el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos como lo prescribe el artículo 124 de la Constitución Política.

No obstante, lo anterior, me permito aclarar mi voto, por cuanto es erróneo afirmar que la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos pueda configurarse al margen del artículo 90 de la Constitución, como lo señala la sentencia referida.

Por el contrario, el fundamento constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra en el artículo 90 Superior, y es de carácter esencialmente subjetiva y únicamente se configura cuando aquellos actúan con dolo o culpa grave. Estimo, que el precitado artículo, no sólo consagró expresamente el imperativo jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado sino que se ocupó de establecer precisamente, las bases de la responsabilidad personal de sus agentes o funcionarios.

Desde esta perspectiva, la ley no puede configurar un modelo de responsabilidad civil de los servidores públicos, diferente al sistema de responsabilidad patrimonial de carácter subjetivo previsto en el artículo 90 de la Constitución que se estructura a partir de una conducta dolosa o gravemente culposa imputable a un servidor público que causa un daño antijurídico a los particulares.

Precisamente, en un fallo reciente¹⁰ la Corte declaró que la responsabilidad fiscal de los servidores públicos no puede ser imputable a título de culpa leve, porque ello resulta ser un régimen mucho más estricto que el configurado por el Constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición. Al respecto se dijo:

“6.5. Y es precisamente en ese punto en donde resalta la contrariedad de las expresiones acusadas con el Texto Superior, toda vez que ellas establecen un régimen para la responsabilidad fiscal mucho más estricto que el configurado por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición (C.P. art. 90-2), pues en tanto que esta última remite al dolo o a la culpa grave del actor, en aquella el

legislador desborda ese ámbito de responsabilidad y remite a la culpa leve. Así, mientras un agente estatal que no cumple gestión fiscal tiene la garantía y el convencimiento invencible de que su conducta leve o levísima nunca le generará responsabilidad patrimonial, en tanto ella por expresa disposición constitucional se limita sólo a los supuestos de dolo o culpa grave, el agente estatal que ha sido declarado responsable fiscalmente, de acuerdo con los apartes de las disposiciones demandadas, sabe que puede ser objeto de imputación no sólo por dolo o culpa grave, como en el caso de aquellos, sino también por culpa leve.

6.6. Para la Corte, ese tratamiento vulnera el artículo 13 de la Carta pues configura un régimen de responsabilidad patrimonial en el ámbito fiscal que parte de un fundamento diferente y mucho más gravoso que el previsto por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición. Esos dos regímenes de responsabilidad deben partir de un fundamento de imputación proporcional pues, al fin de cuentas, de lo que se trata es de resarcir el daño causado al Estado. En el caso de la responsabilidad patrimonial, a través de la producción de un daño antijurídico que la persona no estaba en la obligación de soportar y que generó una condena contra él, y, en el caso de la responsabilidad fiscal, como consecuencia del irregular desenvolvimiento de la gestión fiscal que se tenía a cargo”.

En el caso concreto, considero que los preceptos acusados son exequibles, no tanto por lo señalado en la sentencia de la cual me aparto, sino porque la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos que allí se establece, sólo se puede comprometer cuando estos actúan con dolo o culpa grave, pues como quedo dicho, el criterio o fundamento de imputación de la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado ha sido claramente definido por el Constituyente y se circunscribe a los supuestos anteriormente mencionados.

Por lo demás, como los textos demandados, no señalan cuales son los criterios normativos de imputación, necesariamente su interpretación debe realizarse de conformidad con el artículo 90 de la Constitución, que se ocupó de establecer las bases de la responsabilidad de los funcionarios al disponer en el inciso 2° que: “en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este”.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Ver sentencia C-246 de 2001.

2 Ver sentencia C-1549 de 2000.

3 Ver las Sentencias C-543 de 1996, C-427 de 2000 y C-1549 de 2000, entre otras.

4 Ver sentencias C-1052 de 2001, fundamento 3.4.2 y C-1256 de 2001

5 Ver sentencia C-1052 de 2001.

6 Ver la sentencia C-484 de 2002.

7 Es el caso de la responsabilidad solidaria consagrada en el artículo 2304 del Código Civil.

8 Sentencia C-579 de 1999.

9 Ibídem

10 Véase Sentencia C-619 de 2002