

Sentencia C-378/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente en acción de repetición

Referencia: expediente D-3789

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 678 de 2001

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., quince (15) de mayo de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Luis Pabon Apicella, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40 numeral 6 y 95 numeral 7º de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional, demanda de inconstitucionalidad, contra la expresión “Por un término de cinco (5) años” que aparece en el artículo, 17 de la Ley 678 de 2001 “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 actor considera que estas normas atentan contra los principios y normas fundamentales

consagrados en el Estatuto Superior, en sus artículos 1, 2, 13, 209, 229 y 230; así como lo establecido en el Preámbulo del mismo.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta 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”

“Artículo 17. Desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente- El servidor, ex servidor o el particular que desempeñe funciones públicas, que haya sido condenado en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, será desvinculado del servicio, aún si se encuentra desempeñando otro cargo en la misma o en otra entidad estatal, le será declarada la caducidad del o los contratos suscritos y en ejecución con cualquier entidad estatal y quedará inhabilitado por un término de cinco (5) años para el desempeño de cargos públicos y para contratar, directa o indirectamente, con entidades estatales o en las cuales el Estado tenga parte. En todo caso, la inhabilidad persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia.

“Estas disposiciones se entienden sin perjuicio de las consecuencias que se deriven del ejercicio de las acciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar en relación con los mismos hechos que dieron origen a la acción de repetición o al llamamiento en garantía.”

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el legislador, al establecer la sanción de inhabilidad por el término de cinco (5) años para todo servidor, ex servidor o particular que desempeñe funciones públicas, desconoce la distinción que debe hacerse frente a los magistrados que

integran el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura, a quienes corresponde una mayor responsabilidad que la de los demás miembros de la rama judicial, en razón de la naturaleza de sus funciones, y por tanto un término superior de inhabilidad.

La Carta Política ha establecido a la justicia como valor superior dentro de un Estado Social de Derecho y a los jueces como el instrumento esencial para la efectividad de los derechos fundamentales y sustanciales de todos los habitantes del territorio. Por esta razón, si bien los jueces gozan de una posición preeminente, los magistrados del Consejo Superior y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, la tienen aún más, al ser los encargados de garantizar la escogencia y permanencia de los miembros de la rama judicial, mediante la elaboración de listas para su nombramiento, revisión periódica y al adelantar procesos disciplinarios en su contra. Así, ante el enorme poder determinativo de dichos Consejos y a la trascendencia e influencia social de su función, y por imposición del artículo 13 de la Constitución Política se exige un trato distinto en cuanto a la responsabilidad de sus funcionarios y por consiguiente una inhabilidad superior a la de los cinco (5) años.

Por último, considera que cuando un funcionario de la rama judicial incurra en dolo o culpa grave, comprometiendo su responsabilidad frente al Estado, deben también responder los magistrados del Consejo Superior y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, al configurarse en ellos la llamada culpa in eligendo y la culpa in vigilando.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El doctor José Camilo Guzmán Santos, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, aclara que cursa en la Corte Constitucional otra demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 678 de 2001, y por tanto retoma los argumentos presentados para defender la exequibilidad de la disposición demandada en el proceso D-3704.

Considera que la acción de repetición, consagrada en el artículo 90 de la Carta, persigue la reparación del patrimonio del Estado, cuando éste ha pagado una condena o conciliación

proveniente de un hecho ocasionado por el actuar doloso o gravemente culposo de un agente suyo. Dicha acción ha sido desarrollada por la Ley 678 de 2001, cuya naturaleza, eminentemente patrimonial, es independiente de las restantes responsabilidades atribuibles a cualquier servidor público.

Agrega que el ordenamiento constitucional acepta la presencia de distintas clases de responsabilidad frente a una misma conducta, al tratarse de órdenes jurídicos que amparan valores y principios diferentes. Así, es posible la coexistencia de responsabilidad patrimonial y disciplinaria, ante el actuar doloso o gravemente culposo de un agente del Estado.

El artículo 124 de la Constitución Política defiere en la ley la determinación de las distintas responsabilidades de los servidores públicos, contando el legislador con un amplio marco de discrecionalidad para el efecto. Por tanto, aunque la acción de repetición tiene un carácter patrimonial, ello no implica ni prohíbe al Congreso, señalar consecuencias disciplinarias accesorias de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario estatal, más aún cuando este dolo o culpa demuestran que el agente efectivamente se apartó del bienestar común que ha de gobernar su labor. Además, la consagración de sanciones de tipo disciplinario se encuentra en conexión con el artículo 3 de la Ley 678 de 2001, que establece como una de las finalidades de la acción de repetición la lucha contra la corrupción.

Frente a las razones aducidas por el demandante, considera que no tienen ninguna clase de conexión lógica con la expresión acusada, al no existir norma constitucional que obligue al legislador a establecer un tratamiento diverso para los magistrados del Consejo Superior y de los Consejos Seccionales de la Judicatura; y que por el contrario éste cuenta con una amplia libertad de decisión normativa para la imposición de términos sancionatorios.

Agrega que frente a dichos funcionarios no es posible aplicar un trato distinto, puesto que se está en presencia de una misma situación de hecho- servidor público-

lo que implica una idéntica consecuencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte declare la inexecutable de la norma demandada, a pesar de no encontrar razón en los

planteamientos del actor, al reiterar los argumentos por él presentados en el concepto No. 2704, emitido dentro del expediente D-3704, que se encuentra en esta Corporación.

Considera que el artículo 90 del Estatuto Superior tiene dos fines fundamentales: en primer lugar, ampliar la responsabilidad patrimonial del Estado, permitiendo a los ciudadanos accionar contra éste por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas; y en segundo lugar, establece como derecho-deber del Estado, la obligación de repetir contra el servidor público cuando la condena es el resultado de su actuar doloso o gravemente culposo, esto último enfocado a la defensa del patrimonio estatal.

La Ley 678 de 2001 está encaminada a desarrollar la acción de repetición consagrada en el artículo 90, disposición que persigue una reparación exclusivamente patrimonial, estableciendo el artículo 1 de la Ley en comento que su objeto es “regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas....”. Por tanto, al consagrarse en el artículo 17 de la Ley 678 de 2001, sanciones de tipo disciplinario, no sólo se exceden los fines del artículo 90 de la Carta, sino se desconoce el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 158 del mismo Estatuto, invadiendo esferas del ordenamiento disciplinario.

El desconocimiento de dicho principio se evidencia en las sustanciales diferencias que existen entre la responsabilidad patrimonial y la disciplinaria, esta última encaminada a proteger la eficiencia, eficacia y la moralidad de la Administración pública.

Agrega que la disposición acusada, al establecer la desvinculación del servicio, desconoce el artículo 278 Numeral 1 de la Carta Política, que radica en cabeza del Procurador General de la Nación la competencia de desvincular del cargo a un servidor público por las razones establecidas en el Estatuto Superior.

Afirma también que el artículo 17 de la Ley 678 de 2001 viola el principio de proporcionalidad, al equiparar el dolo y la culpa estableciendo una misma sanción de inhabilidad.

Por último, considera que la norma demandada desconoce el debido proceso de aquellos que contratan con la Administración, puesto que, la declaración de caducidad establecida por el

artículo 17 de la Ley 678 de 2001 desnaturaliza dicha figura, que está establecida para aquellos casos de incumplimiento del contratista y que debe ser declarada mediante acto administrativo motivado, con el fin de garantizarle su derecho de defensa mediante el ejercicio de los recursos de la vía gubernativa. Es decir, la disposición demandada pretende suplir a la Administración en cuanto a la calificación de un incumplimiento, que no existe, dejando al contratista sin posibilidad de defensa; con lo cual se atenta, contra la buena marcha de la Administración por los perjuicios económicos y sociales que la terminación del contrato implican.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, toda vez que la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

2. Cosa Juzgada Constitucional.

Mediante Sentencia C-233 del 4 de abril de 2002 y con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Gálvis, la Corte Constitucional decidió la demanda de inconstitucionalidad radicada con el D-3704, que fuera instaurada contra los artículos 17 y 18 de la Ley 678 de 2001.

Las razones concretas expuestas por la Corporación para adoptar la decisión anotada fueron, entre otras, las siguientes:

“De acuerdo con la norma atacada, a la persona condenada en el proceso de repetición no solamente se le podrá desvincular del servicio y decretar la caducidad de los contratos que haya suscrito con el Estado, sino que quedará inhabilitada por un término mínimo de cinco años para el desempeño de cargos públicos y para contratar, directa o indirectamente, con entidades estatales o en las cuales el Estado tenga parte, y en todo caso hasta que efectúe el pago de la indemnización establecida en la sentencia.

“Es decir que quien resulte condenado quedará inhabilitado para acceder a un cargo público, así como para contratar con entidades estatales -expresión genérica aplicable tanto a los diferentes órganos de las tres ramas del poder público, como a los órganos autónomos e independientes establecidos en la Carta para el cumplimiento de las demás funciones del

Estado (art. 113 C.P.)- o en las cuales el Estado tenga parte, sin que se precise el porcentaje de participación en este caso, con lo que deberá entenderse que la inhabilidad se extiende a toda entidad en la que el Estado tenga algún tipo de participación.

“Para la Corte la inhabilidad así establecida resulta claramente desproporcionada, tomando en cuenta no solamente que la finalidad perseguida por la norma, encuentra ya en el ordenamiento jurídico numerosos instrumentos jurídicos para ser alcanzada, sino ante todo que con ella se vulnera el principio de igualdad.

“En efecto, esta Corporación recuerda que de acuerdo con los artículos 45 y 46 de la Ley 734 de 20021 la sanción de destitución en el proceso disciplinario conlleva una inhabilidad para ejercer la función pública en cualquier cargo o función por un término mínimo de 10 años y un máximo de 20 años. Así mismo, en caso de que se declare fiscalmente responsable al servidor por los mismos hechos que dieron lugar a la condena en el proceso de repetición será aplicable la inhabilidad señalada en el párrafo 1° del artículo 38 de la ley 734 de 20022. Inhabilidades a las que deberá sumarse la que se genere en materia penal en caso de haberse configurado un delito contra el patrimonio del Estado (art 122 C.P.)3.

“La nueva inhabilidad que establece la norma atacada resulta en este sentido redundante. Con ella no se obtiene una mayor protección del interés público que justifique su mantenimiento en el ordenamiento jurídico.

“Ahora bien cabe resaltar que la disposición atacada señala que la inhabilidad será de 5 años- independientemente de que se haya pagado inmediatamente la indemnización respectiva- y que en todo caso persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia de repetición.

“Al respecto la Corte debe señalar que si bien en este campo existe una clara potestad de configuración del legislador, aun para establecer en determinadas circunstancias inhabilidades intemporales4, no debe olvidarse que dicha potestad se encuentra supeditada al respeto de los principios y valores constitucionales y que en este caso se establece una situación discriminatoria entre quienes tienen capacidad de pagar las sumas respectivas y quienes no la tienen, contraviniendo de esta forma el artículo 13 constitucional. En efecto, la

posibilidad de ver restablecido sus derechos al trabajo (C.P. Art. 25), a la libertad de escoger profesión u oficio (C.P. Art. 26) y a participar en la conformación del poder público (C.P. Art. 40), limitados temporalmente en virtud de la inhabilidad establecida en la norma, quedaría supeditada a la capacidad económica de cada servidor, circunstancia que contraviene de manera evidente la Constitución.

“En este sentido dicha inhabilidad, como en el caso de las demás sanciones que consagra el artículo 17 demandado, debe ser retirada del ordenamiento jurídico.”

Así entonces, en vista de que el artículo 17 de la Ley 678 de 2001 ha sido retirado del ordenamiento jurídico y que la expresión demandada ahora por el ciudadano Pabón Apicella se encontraba inscrita en dicha disposición, esta Corporación decidirá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-233 de 2002, en relación con la inconstitucionalidad de la frase “por un término de cinco (5) años”.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-233 de 2002, que decidió declarar inexecutable el artículo 17 de la Ley 678 de 2001, en relación con la expresión “por un término de cinco (5) años”, contenida en dicha preceptiva.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “Artículo 45. Definición de las sanciones.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o

La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o

La terminación del contrato de trabajo, y

En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva.

Artículo 46. Límite de las sanciones. La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.

Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida. (subrayas fuera de texto)

2 Artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.
2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.
3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.
4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

Parágrafo 1°. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 2°. Para los fines previstos en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política a que se refiere el numeral 1 de este artículo, se entenderá por delitos que afecten el patrimonio del Estado aquellos que produzcan de manera directa lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una conducta dolosa,

cometida por un servidor público.

Para estos efectos la sentencia condenatoria deberá especificar si la conducta objeto de la misma constituye un delito que afecte el patrimonio del Estado. (subrayas fuera de texto).

3 Cabe recordar que el artículo 38 de la Ley 734 de 2001 señala igualmente que constituye inhabilidad para desempeñar cargos públicos “Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político”.

4 Sentencia C- 1212/01 M.P. Jaime Araujo Rentería