

Sentencia C-633/12

(Bogotá DC., agosto 15 de 2012)

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PERDIDA DE BIENES DE PROPIEDAD O AL SERVICIO DE MINDEFENSA, ENTIDADES ADSCRITAS O VINCULADAS A LA FUERZA PUBLICA-
Aplicación

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PERDIDA DE BIENES DE PROPIEDAD O AL SERVICIO DEL SECTOR DEFENSA A HECHOS OCURRIDOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY-Reglas

En relación con el artículo 35 de la Ley 1476/11 que dispone la aplicación de dicha Ley, tanto a “los casos de pérdidas o daños” allí prefijados -inciso 1º- como a “hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia”-inciso 2º-, cabrían las siguientes reglas: (i) La responsabilidad administrativa del servidor público se basa en los principios generales del derecho que establecen la obligación de reparar el daño ocasionado con culpa, como también en las normas ordinarias y administrativas de responsabilidad extracontractual, no solo en las disposiciones sustantivas de la Ley 1476/11. De este modo, es posible iniciar o proseguir el proceso de responsabilidad allí previsto, por hechos anteriores a la vigencia de la citada Ley. (ii) Siendo las normas procesales de aplicación general e inmediata, las reglas de competencia, sustanciación de las investigaciones, ritualidades, recursos y similares de la Ley 1476/11, pueden ser aplicadas en procesos de responsabilidad administrativa de dichos servidores que se hallen en curso al momento de la vigencia de esta Ley o que se hubieren iniciado con arreglo a ellas mismas. (iii) En todo caso, las disposiciones sobre caducidad de la actuación administrativa y prescripción de la responsabilidad administrativa, así como otras normas favorables al servidor público investigado -por ejemplo, de exoneración de responsabilidad-, deben ser objeto de aplicación inmediata.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PERDIDA DE BIENES DE PROPIEDAD O AL SERVICIO DEL SECTOR DEFENSA A HECHOS OCURRIDOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY-No desconoce el derecho al debido proceso

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS-Ámbito de aplicación

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA-Elementos que la estructuran a partir de la conducta

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS-Reserva de ley

PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA APLICACION DE LA LEY EN EL TIEMPO-Contenido

TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL-Contenido normativo

REGIMEN LEGAL QUE SEÑALA PRINCIPIOS GENERALES RELATIVOS A LOS EFECTOS DEL TRANSITO DE LEGISLACION-Respeto del límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal contenido en los artículos 17 a 49 de la ley 153 de 1887

APLICACION DE LA LEY EN EL TIEMPO-Contenido normativo

APLICACION DE NORMAS PROCESALES A HECHOS OCURRIDOS CON ANTELACION A SU VIGENCIA-Jurisprudencia constitucional

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Exigencia del principio de legalidad/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Vigencia en relación con la función sancionatoria del Estado

Considera la Corte que el artículo 29 constitucional, referido al principio de legalidad de las actuaciones administrativas, tiene plena aplicación frente a las disposiciones contenidas en la Ley 1476 de 2011, relativas al régimen de la responsabilidad administrativa de las personas naturales que prestan sus servicios al Ministerio de Defensa Nacional, a sus entidades adscritas o vinculadas o la fuerza pública, con ocasión de daños o pérdidas de bienes de los mismos, que contemplan que el Legislador haya definido previamente la conducta reprochable, la consecuencia de ella, la autoridad competente para realizar la declaración de responsabilidad y el procedimiento con el cual será juzgado. El principio de legalidad tiene plena vigencia en relación con la función sancionatoria del Estado. Tal regla comienza desplegándose especialmente en el ejercicio del ius punendi, mas de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los principios del derecho penal aplican a todas las formas de actividad sancionadora administrativa del Estado, no obstante, en los otros ámbitos dicha operación cuenta con sus propias particularidades (C.P., art. 29). Sin embargo, “la definición de un infracción debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado”, sobre la base de que “Uno de los

principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa". Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas".

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS POR DAÑOS CULPABLES A ELLOS IMPUTABLES-Regla de legalidad

NORMAS PROCESALES-Aplicación general e inmediata

REGLAS DE COMPETENCIA DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y MILITARES DEL SECTOR DEFENSA Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO PREESTABLECIDO-Efectos

RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS, INCLUIDOS LOS SERVIDORES PUBLICOS-Preexistencia de normas/RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES DEL SECTOR DE DEFENSA-Preexistencia de normas

La responsabilidad de los servidores del sector de defensa no nace en la presente ley, sino que preexiste a ella, en las normas sustantivas y las reglas jurisprudenciales que rigen la responsabilidad extracontractual de todas las personas en general, los servidores públicos en especial y puntualmente los funcionarios del sector de defensa nacional. Del mismo modo, la potestad de las autoridades del sector de defensa nacional para deducir la responsabilidad de sus servidores por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la fuerza pública, también preexiste en dichas disposiciones legales. De esta manera, la ley 1476/11 fundamentalmente regula el procedimiento para hacer efectiva tal responsabilidad y las normas sustantivas que allí se incorporan, reiteran mandamientos contenidos en otras normas legales anteriores. Diferentes estatutos legales y desarrollos jurisprudenciales han definido la responsabilidad de las personas por los daños ocasionados en virtud de culpa leve o grado superior de culpa. Así, si bien las normas sustantivas o procesales con efectos sustantivos de la Ley 1476/11 solo

regirían para hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con posterioridad a su vigencia, resulta posible aplicar tales disposiciones a “hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia” de dicha ley, con base en reglas de derecho que han preestablecido la responsabilidad de las personas por el daño inferido con la concurrencia de culpa.

Referencia: expediente D-8901

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la ley 1476 de 2011.

Actores: Liliana Tobio Uribe, José Eduardo Jiménez Gualé, Nadin Madera Arias y Kevin Javier Alford Jinete.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

Los ciudadanos Liliana Tobio Uribe, José Eduardo Jiménez Gualé, Nadin Madera Arias y Kevin Javier Alford Jinete, instauraron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la ley 1476 de 2011; el texto normativo es el siguiente -apartes demandados en subraya-:

LEY 1476 DE 2011

(julio 19)1

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública.

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 35. APLICACIÓN. La presente ley se aplicará en todos los casos de pérdidas o daños de los bienes señalados en el artículo anterior.

Los hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, serán investigados y fallados de conformidad con las disposiciones contenidas en esta.

(...) ”

2. Demanda.

2.1. Inconstitucionalidad del inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1476/11-parcial-.

Los actores solicitan sea declarado inconstitucional el inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1476 de 2011, por considerar que vulnera el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 8 de la CADH, sobre las garantías judiciales.

2.2. Fundamento de la vulneración del artículo 29 de la Constitución Política.

Expresan los actores que el inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1476 de 2011, viola la Constitución pues de su tenor literal se desprende la posibilidad de aplicar una norma sancionatoria para hechos ocurridos cuando la misma no se encontraba vigente, en contravía del principio de legalidad y de la garantía constitucional del debido proceso. Toda autoridad tiene sus competencias definidas por el ordenamiento jurídico y debe ejercerlas dentro del principio de la legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con las garantías frente a eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales y reglamentarios.

Manifiestan los actores que al amparo de los tratados internacionales como la CAHD, todo procedimiento debe ser establecido con anterioridad por la ley, lo que significa que no es posible aplicar una norma que no se encontraba vigente al momento de ocurrencia de la conducta que se pretende sancionar.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

3.1. Ministerio de Defensa Nacional.

Debe la Corte declarar la exequibilidad el aparte de la norma acusada, por los siguientes motivos:

El texto de la disposición acusada no conlleva su aplicación retroactiva, sino retrospectiva a situaciones que no alcanzaron a definirse o consolidarse por las autoridades administrativas competentes.

Del contenido de la norma no se deduce que se hayan creado nuevos comportamientos reprochables, ni sanciones más gravosas, que permitieran la vulneración del principio de legalidad, sino que con esta ley se señaló en esencia el mismo procedimiento administrativo que permite concluir la responsabilidad de un investigado que tiene del uso, custodia, administración o transporte de un bien de propiedad o al servicio del Ministerio de defensa nacional que por dolo o culpa perdió o extravió afectando el patrimonio del Estado.

Por lo expuesto, la norma no vulnera el principio de legalidad ni el debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política por que en la expresión: “Los hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterior a la entrada en vigencia de la presente ley, serán investigados y fallados de conformidad con las disposiciones contenidas en ésta, pues se trata de los mismos daños, conductas o hechos que ocurrieron cuando regía a plenitud el decreto 797 de 1979 y después que fue declarada nula esta norma y una vez entró en vigencia la Ley 1476 de 2011.”

3.2. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

El aparte de la disposición acusada debe ser declarado inexecutable por vulnerar el artículo 29 constitucional, por los siguientes motivos:

La exigencia de la ley previa contenida en el artículo 29 de la Constitución Política como presupuesto para sancionar, se viola cuando de la norma acusada se desprende la posibilidad de someter a un miembro de la fuerza pública o una persona al servicio de ésta, a un procedimiento que establece unas sanciones que no se encontraban vigentes al momento de la comisión de la conducta investigada, violando el principio de legalidad, parte integrante del debido proceso.

4. Concepto del Procurador General de la Nación².

Debe declararse exequible el inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1476 de 2011, bajo el entendido que las normas sustanciales o las normas procesales con efectos e implicaciones sustanciales, contenidas en la ley y en especial el artículo 12, solo se aplicarán a hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos a partir de su vigencia.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el principio de legalidad es aplicable al derecho administrativo sancionador según lo estableció la Corte Constitucional, en sentencia C-475/04, el cual se predica de las normas sustanciales, por cuanto las normas procesales son neutrales a los intereses de los destinatarios y tienen un efecto general inmediato, pues frente a ellas no existen situaciones jurídicas consolidadas, ni puede hablarse prima facie de vulneración de derechos.

Sin embargo, la regla de que las normas procesales son neutrales tiene una excepción y es cuando éstas tienen efectos sustanciales, pues en virtud de dichos efectos, no son normas que fijan tan solo una ritualidad, sino que afectan el contenido mismo de la decisión y que en materia sancionatoria, fijan sanciones.

El inciso demandado prescribe que la ley 1476 se aplicará a investigaciones y fallo que se adelanten sobre hechos generadores de responsabilidad administrativa, ocurridos incluso antes de su vigencia, por lo cual, debe analizarse el contenido de la totalidad de la ley, con el fin de establecer si en ella hay normas sustanciales o procesales con efectos o implicaciones sustanciales, que se vean relacionadas con dichas investigaciones y fallos.

Indica que en razón de que la Ley 1476/11, señala una conducta reprochable, (art. 12) que contiene una norma sustantiva relevante, genera dificultades de constitucionalidad, no acorde con el principio de legalidad al prescribir la aplicación de la ley a hechos acaecidos antes de su vigencia, lo que la haría inexecutable. Sin embargo, dado que la mayoría de las disposiciones contenidas en la Ley son de carácter procesal sin efectos sustanciales, considera debe declararse exequible bajo el entendido de que las normas sustanciales o procesales con efectos sustanciales contenidas en la ley, en especial el artículo 12, solo se aplicarán a hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos durante su vigencia.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política.

2. Problema jurídico constitucional.

¿Se vulnera el derecho al debido proceso establecido en el artículo 29 CP, al disponer que las prescripciones contenidas en la Ley 1476/11 se aplican para investigar y fallar hechos generadores de responsabilidad ocurridos antes de su vigencia?

4. Vulneración del artículo 29 de la Constitución Política.

4.1. El contexto y antecedentes de la norma demandada.

4.1.1. El primer antecedente de reglamento de responsabilidad administrativa de los miembros del sector defensa, fue el Reglamento del Ministerio de Defensa Nacional, que consagró los ‘procesos administrativos’ por pérdidas o daños de material de guerra, expedido por el Presidente de la República mediante el Decreto 1255 de 1961.

Posteriormente, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confería el ordinal 3 del artículo 120 de la Constitución Política de la época, emitió el Decreto 791 de 1979, mediante el cual reglamentó los “Procesos Administrativos por pérdidas o daños en bienes destinados al servicio del ramo de la defensa nacional”, regulando los tipos de responsabilidad administrativa y fiscal, la competencia para conocer de los procesos, los procedimientos, las instancias y las sanciones por pérdida o daño de bienes destinados al servicio del ramo de la Defensa Nacional, en lo que se refería a actividades que no implicaban gestión fiscal.

Mediante Decreto 1932 de 2000, el Presidente de la República modificó la norma antes citada, en lo relativo a las autoridades competentes para fallar las investigaciones administrativas que se adelantaren por pérdida o daños de material en las instituciones señaladas, en razón de que dentro del proceso de modernización y restructuración de las

Fuerzas Militares, se habían modificado su estructura y funciones.

4.1.2. Con ocasión de una demanda de nulidad instaurada en contra del Decreto 791 de 1979, el Consejo de Estado -providencia del 9 de diciembre de 2010 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo- declaró la nulidad de todas las demás disposiciones contenidas en el mencionado decreto, al considerar que “fue expedido sin competencia por parte del Gobierno Nacional, porque cuando lo profirió regía el artículo 62 de la Constitución de 1886 que establecía la reserva de ley en materia de responsabilidad de los funcionarios y el modo de hacerla efectiva; reserva de ley que fue reiterada por el artículo 124 de la Carta Política de 1991.”³

4.1.3. Luego se tramitó en el Congreso de la República un proyecto de ley para la expedición del régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas y vinculadas a la fuerza pública, el cual culminó con la expedición de la Ley 1476 del 19 de junio de 2011. Allí se consagraron los principios que rigen la actuación administrativa, su ámbito de aplicación, la responsabilidad -individualización, elementos y causales de exoneración-, la competencia para investigar y fallar, así como sus instancias, impedimentos y recusaciones, los bienes y el precio, las reglas relativas a la actuación administrativa y sus recursos, entre otros.

4.1.4. La Ley 1476/11, estableció “el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas y vinculadas o la Fuerza” y contiene las siguientes disposiciones:

El libro I. estipula los principios generales que rigen el régimen de responsabilidad administrativa, entre los que se resaltan la dignidad humana, la legalidad, la presunción de inocencia, el debido proceso, la jerarquía, la firmeza de la decisión administrativa, la celeridad del proceso, la exclusión de la responsabilidad objetiva, la proporcionalidad frente al monto a reparar, la integración normativa y el derecho a la defensa. El Libro II, denominado “Parte Sustantiva” establece su ámbito de aplicación, en el cual determina quienes son sus destinatarios, la conducta generadora del daño o pérdida de bienes y las condiciones para serlo, los elementos de la responsabilidad, la competencia para investigar y fallar, los impedimentos y recusaciones, el precio y los bienes. El Libro III, intitulado “Actuación Administrativa” prescribe las reglas de la actuación, las atribuciones de los

funcionarios competentes, los intervinientes y sujetos procesales, las notificaciones, los recursos, los medios probatorios, las nulidades tipos de procesos, instancias, vigencias, caducidad y prescripción y seguros.

4.2. La responsabilidad de los servidores públicos, el derecho al debido proceso y el principio de legalidad.

4.2.1. La reserva de ley en cuanto al régimen de la responsabilidad de los servidores públicos.

4.2.1.1. El artículo 124 de la Constitución puntualiza: “La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.

De esta manera, corresponde al Legislador dictar las normas sustantivas de dicho régimen - la responsabilidad de los servidores públicos-, así como las normas procedimentales correspondientes -la manera de hacerla efectiva-.

4.2.1.2. Específicamente, la Ley 1476/11 -art 12-, al regular su ámbito de aplicación, expresa: “Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a sus destinatarios cuando den lugar a la pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública”. Luego, en el artículo 16, establece los elementos que estructuran la responsabilidad administrativa, a partir de la conducta “que crea un riesgo jurídicamente desaprobado o pone en peligro los bienes protegidos en la presente ley”, de un “daño antijurídico o pérdida producidos a los mismos” o de la “concreción de dicho riesgo o puesta en peligro en un resultado”, disponiendo en todo caso que el grado de culpa a partir del cual se podrá establecer la responsabilidad administrativa “será el de culpa leve”, y consagrando causales exonerativas de esta responsabilidad -art 17-.

4.2.1.3. Estas normas son acompañadas de disposiciones procedimentales que hacen posible su aplicación, y están principalmente recogidas en el Libro III, sobre la “Actuación Administrativa”, con reglas de competencia, sujetos procesales, las notificaciones y recursos, los medios probatorios, etc., aunque también incluyen disposiciones de entidad sustantiva como de caducidad y prescripción.

4.2.2. Legalidad y debido proceso.

4.2.2.1. La Constitución -inciso 1 del artículo 29- dispone que el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, como una forma de limitar el poder del Estado y de garantizar la protección de los derechos de los administrados, de tal manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública vaya a depender de su propio arbitrio.

4.2.2.2. En la raíz del debido proceso, se encuentra el principio de legalidad según el cual, además de la definición de las conductas que dan lugar a la responsabilidad y las consecuencias derivadas de su realización, la ley debe precisar el procedimiento al cual se sujetan las correspondientes actuaciones y la autoridad judicial o administrativa competente para investigar y declarar la responsabilidad por dichos actos u omisiones.

4.2.3. El principio de legalidad y la aplicación de la ley en el tiempo.

4.2.3.1. La Carta Política regula la aplicación de la ley en el tiempo y el tránsito de legislación, en los artículos 58 y 29, según los cuales se impone como regla el principio de irretroactividad de la ley. La primera de ellas, prescribe que el Legislador no podrá expedir leyes que desconozcan o vulneren la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título conforme a las leyes civiles anteriores, salvo que se trate de leyes nuevas expedidas por motivo de utilidad pública o interés social, en cuyo caso los derechos de los particulares cederán ante los del interés público o social. Y la segunda, indica que “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.//En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

4.2.3.2. Al amparo de los principios antes mencionados, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal, contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, “prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se

rigen por la ley antigua.4.

4.2.3.3. Ahora bien, el principio de que se viene hablando, según el cual la ley aplicable a una situación fáctica es la vigente al momento de su acaecimiento, tiene excepciones. Con base en el principio de favorabilidad, en materia penal -el artículo 29 constitucional-, una situación de hecho puede someterse a la regulación de disposiciones no vigentes al momento de su ocurrencia, cuando por razón de su benignidad su aplicación se prefiere a otras que regularían los mismos hechos, para cuya realización se recurre generalmente a dos vías: la de la retroactividad de la ley o aplicación de la norma nacida con posterioridad a los hechos para regular sus consecuencias jurídicas como si hubiese existido en su momento; y la de la ultraactividad de la norma más favorable que resulta derogada por otra que la excede en severidad, proyectando la primera sus efectos con posterioridad a su desaparición respecto de los hechos acaecidos durante su vigencia⁵.

4.2.4. Aplicación de la ley procesal en el tiempo.

4.2.4.1. En lo que se refiere a la aplicación de la ley procesal, el artículo 406 de la ley 153 de 1887 consagra la regla general de la aplicación inmediata y hacia el futuro de la ley procesal. Ello se explica en razón de que el proceso, al ser una progresión de actos procesales concatenados, no se erige en sí mismo como una situación consolidada sino como una secuencia jurídica que admite la aplicación de las nuevas disposiciones instrumentales tan pronto como éstas entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellas actuaciones que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua sean respetadas y queden en firme.

4.2.4.2. No obstante, sobre la aplicación de normas procesales a hechos ocurridos con antelación a su vigencia, esta Corporación al estudiar la acción de tutela interpuesta contra la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y a la defensa, expresó:

En efecto, no se puede afirmar entonces, que con la aplicación de las disposiciones de la Ley 472 de 1998, en cuanto al trámite de las acciones populares, se desconozcan derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, o que se trate de derechos sustanciales a los que no se les puede aplicar dicha normatividad. Tampoco se trata de la aplicación retroactiva de normas para imponer sanciones o establecer obligaciones, como el caso de la solidaridad, sino simplemente de aplicar la ley para hacer cesar vulneraciones que estaban en curso a la

entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998.

Así entonces, es posible interponer acciones populares por hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la ley 472 de 1998, dando aplicación al régimen procesal de la misma, siempre y cuando con ellos se hubieren vulnerado derechos o intereses colectivos y dicha vulneración persista.

(...)

Lo anterior es claro en la medida en que los derechos e intereses colectivos existían y fueron reconocidos con carácter constitucional con la promulgación de la Constitución de 1991, pero no podían ser ejercidos mediante una vía especial, por lo que se acudía entonces al trámite de un proceso ordinario, por la ausencia de las normas procesales correspondientes⁷. De tal manera que al empezar a regir la ley 472 de 1998, los derechos e intereses sustanciales (los colectivos) ya existían, y en estas condiciones, las acciones populares por infracciones a los derechos colectivos reconocidos por la Carta Política, ocurridas con anterioridad a la fecha en que empezaron a regir esas reglas procesales, se pueden entablar con sujeción a la ley 472 de 1998, más aún cuando esta ley derogó todas las normas anteriores de procedimiento al respecto⁸. (subrayado fuera del texto original).

4.2.5. En conclusión, con el fin de garantizar el debido proceso judicial y administrativo, la aplicación de la ley ocurre hacia futuro, a partir de su promulgación y hasta su derogatoria, principio que tiene límites: en materia sustantiva, siempre que no se afecten derechos subjetivos consolidados al amparo de legislación anterior; en materia penal, en desarrollo del principio de favorabilidad. En relación con las normas procesales, concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, las leyes empiezan a regir de manera inmediata, con excepción de los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuviesen iniciadas, las cuales se regirán por la ley vigente al momento de su iniciación (Art. 40, Ley 183 de 1887).

4.3. Juicio de constitucionalidad de la norma demandada.

4.3.1. Concepto de la inconstitucionalidad en la demanda.

4.3.1.1. La Ley 1476/11 indicó que regiría a partir de la fecha de su promulgación, derogando

las disposiciones que le sean contrarias. Y en su artículo 35 sobre aplicación, indicó: “La presente ley se aplicará en todos los casos de pérdidas o daños de los bienes señalados en el artículo anterior. // Los hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, serán investigados y fallados de conformidad las disposiciones contenidas en esta”, disposición acusada de inconstitucionalidad en esta oportunidad.

4.3.1.2. El régimen regulado en la Ley 1476/11 contiene disposiciones que definen la materia propia de la responsabilidad, los destinatarios de la misma y los hechos generadores de la responsabilidad; otras que definen la competencia, es decir el juez que habrá de fallar las actuaciones administrativas y otras que definen los procesos o las ritualidades de los mismos.

4.3.1.3. Expresan los actores que el inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1476 de 2011, viola la Constitución pues de su tenor literal se desprende la posibilidad de aplicar una norma sancionatoria para hechos ocurridos cuando la misma no se encontraba vigente, en contravía del principio de legalidad y de la garantía constitucional del debido proceso. Para el actor la disposición acusada contenida en el inciso 2 del artículo 35 de la ley 1476 de 2011, es inconstitucional, al permitir que sus disposiciones, puedan ser aplicadas para la investigación y fallo de los hechos generadores de responsabilidad administrativa, acaecidos con anterioridad a su vigencia, bajo la consideración de que de hacerlo, las personas procesadas lo serían conforme a leyes que no preexistentes al hecho que lo genera, haciéndose acreedor a unas sanciones que no se encontraban tipificadas y vigentes al momento de la realización de la conducta, en vulneración del artículo 29 C.P. y el artículo 8 de la CADH.

4.3.1.4. El Procurador considera que en razón de que la Ley 1476/11, señala una conducta reprochable, que contiene una norma sustantiva, su constitucionalidad es cuestionable, por no estar acorde con el principio de legalidad al prescribir su aplicación a hechos acaecidos antes de su vigencia, lo que la haría inexecutable. Sin embargo, dado que la mayoría de las disposiciones contenidas en la Ley son de carácter procesal sin efectos sustanciales, considera que debe declararse executable bajo el entendido de que las normas sustanciales o procesales con efectos sustanciales contenidas en la ley, en especial el artículo 12, solo se aplicarán a hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos durante su vigencia. Por su parte, el Ministerio de Defensa solicita se declare la executable de la

disposición acusada, al considerar que con ella no se han creado nuevos comportamientos reprochables, ni sanciones mas gravosas que vulneren el principio de legalidad, sino que señaló en esencia el mismo procedimiento del Decreto Reglamentario 791 de 1979, y contempla no su aplicación retroactiva, sino retrospectiva a situaciones que no alcanzaron a definirse o consolidarse por las autoridades administrativas competentes, antes de su vigencia.

4.3.2. Exigencia del principio de legalidad en las actuaciones administrativas.

4.3.2.1. Considera la Corte que el artículo 29 constitucional, referido al principio de legalidad de las actuaciones administrativas, tiene plena aplicación frente a las disposiciones contenidas en la Ley 1476 de 2011, relativas al régimen de la responsabilidad administrativa de las personas naturales que prestan sus servicios al Ministerio de Defensa Nacional, a sus entidades adscritas o vinculadas o la fuerza pública, con ocasión de daños o perdidas de bienes de los mismos, que contemplan que el Legislador haya definido previamente la conducta reprochable, la consecuencia de ella, la autoridad competente para realizar la declaración de responsabilidad y el procedimiento con el cual será juzgado.

4.3.2.2. El principio de legalidad tiene plena vigencia en relación con la función sancionatoria del Estado. Tal regla comienza desplegándose especialmente en el ejercicio del ius punendi, mas de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los principios del derecho penal aplican a todas las formas de actividad sancionadora administrativa del Estado⁹, no obstante, en los otros ámbitos dicha operación cuente con sus propias particularidades (C.P., art. 29)¹⁰. Sin embargo, “la definición de un infracción debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado”¹¹, sobre la base de que “Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa”¹². Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir “también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas”¹³.

4.3.3. La legalidad en el régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

4.3.3.1. Tiene igualmente cabida la regla de legalidad en las actuaciones administrativas de responsabilidad de los servidores públicos por daños culpables a ellos imputables. Cuando el artículo 124 constitucional reserva en el Legislador la potestad de expedir las leyes regulatorias de la responsabilidad del servidor público y las formas de hacerla efectiva, (i) no solo está prohibiendo que por la vía de actos administrativos generales se dicte dicho régimen, sino que, además, (ii) está sujetando la actuación de la administración dirigida a deducir dicha responsabilidad a las reglas del debido proceso administrativo.

4.3.3.2. Las disposiciones consagradas en la ley 1476/11, contienen normas sustantivas relativas a la esencia del régimen de responsabilidad, los destinatarios, las conductas y sus consecuencias, otras normas referidas al régimen procesal, concerniente a la sustanciación y ritualidad de las actuaciones que deben llevarse a cabo dentro de la actuación administrativa tendientes a investigar y fallar la responsabilidad patrimonial y otras relacionadas con la definición de las autoridades competentes para adelantar los procesos.

4.3.3.3. Del artículo 35 de la presente ley, se deduce que la parte sustantiva no es el objeto de la presente ley, pues esta misma disposición se refiere a su contenido como relativo a las “investigaciones” y “fallos”. De esta forma, la Ley 1476 de 2011, en la propia norma demandada, excluye la parte sustantiva del régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la fuerza pública.

Nótese que la norma demandada alude a: “hechos generadores de responsabilidad administrativa”. De este modo, no es cualquier hecho dañoso ocurrido antes de la vigencia de la presente ley, el que está llamado a ser investigado y fallado con arreglo a la Ley 1476/11. Solamente aquellos hechos generadores de pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la fuerza pública, con arreglo a las normas sustantivas preexistentes.

4.3.4. Aplicación general e inmediata de las normas de las normas procesales de Ley 1476/11.

4.3.4.1. En lo que se refiere a normas procesales, la legislación y la jurisprudencia han

establecido que “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que empiezan a regir” (artículo 40 de la Ley 153 de 1887), tienen efectos inmediatos y rigen hacia el futuro. Sobre el asunto, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse en la Sentencia C-619/01, al estudiar la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley 610 de 2000, cuando dijo:

“Pero las normas procesales y de jurisdicción y competencia tienen efecto general inmediato. En este sentido, el artículo 43 de la ley 153 de 1887, recoge la interpretación expuesta cuando indica:

“La ley preexistente prefiere a la ley *ex post facto* en materia penal. Nadie podrá ser juzgado o penado sino por una ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio. Esta regla solo se refiere a las leyes que definen y castigan delitos, pero no a aquellas que establecen tribunales y determinan el procedimiento, las cuales se aplicaran con arreglo al artículo 40.14

4.3.4.2. Así, las disposiciones procesales contenidas en la ley 1476/11, que establecen las reglas de competencia de las autoridades administrativas y militares del sector defensa, las relativas a la sustanciación de la investigación y las actuaciones de las autoridades administrativas en el marco del procedimiento preestablecido, tienen efectos inmediatos, procediendo la aplicación de la regla contenida en el artículo 40 de la ley 183 de 1887 una vez la ley entró en vigencia.

4.3.5. Preexistencia de normas sustantivas que fundamentan la responsabilidad de las personas, incluidas los servidores públicos.

4.3.5.1. En cuanto a las normas sustantivas¹⁵ contenidas en la Ley 1476 de 2011 que regulan la esencia del régimen de responsabilidad, las conductas reprochables y sus consecuencias, en principio no podrían aplicarse a hechos anteriores a su entrada en vigencia, por contrariar el principio de legalidad y la irretroactividad de la ley sustantiva diferente de la favorable o permisiva. Así, en principio, las normas de la Ley 1476/11 que definen la responsabilidad de los servidores públicos “cuando den lugar a la pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública”-art 12-, y las que estructuran los elementos de tal responsabilidad y el grado de culpa que cabe para deducirla -art 16-, entre otras, no

recibirían aplicación respecto de hechos generadores de dicha responsabilidad administrativa realizados con anterioridad a su entrada en vigencia.

4.3.5.2. Con todo, existen otras normas sustantivas generales que fundamentan la exigencia de responsabilidad de todo tipo de personas -no solo de servidores públicos-, por supuesto anteriores a la fecha de inicio de vigencia de la Ley 1476/11. No puede, en efecto, afirmarse que, en ausencia de dicha Ley, no exista mandato de ley que defina la responsabilidad del servidor del Estado respecto, como en este caso, de “la pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública”. En otras palabras, la Ley 1476/11 no es el único fundamento de la responsabilidad de los servidores en ella relacionados -art 13- por los daños ocasionados a los bienes allí definidos -arts. 12 y 34-.

4.3.5.3. Las obligaciones -dice el artículo 1494 del Código Civil-,nacen, entre otras formas, “a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona...”; y la obligación de indemnizar por el daño antijurídico proviene de otra norma -artículo 2341 del Código Civil- al prescribir que “El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”. Todo ello es recogido de modo comprensivo en la regla general del derecho, consagrada en el artículo 2343 del Código Civil, según la cual “Es obligado a la indemnización el que hizo el daño y sus herederos”. El mismo artículo 90 de la Constitución, que además de consagrar la responsabilidad extracontractual del Estado, establece la acción de repetición al alcance de éste contra los servidores que individualmente ocasionaron el daño, solo, claro está, en caso de dolo o culpa grave.

4.3.5.4. Las disposiciones contenidas en la Ley 610 de 2000, pese a ser normas de carácter fiscal, definen en sus artículos 6 y 7, el daño patrimonial al Estado y la pérdida, daño o deterioro de bienes por causas distintas al desgaste natural, y señalaron los tipos de responsabilidad que de ellos se derivan, indicando que habrá responsabilidad fiscal cuando sean el resultado de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado o cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. Por su parte, el inciso final del artículo 7º. prescribió que en los demás eventos en que se dé la pérdida, daño o

deterioro de bienes del Estado, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único.

4.3.5.5. La responsabilidad de los servidores del sector de defensa no nace en la presente ley, sino que preexiste a ella, en las normas sustantivas y las reglas jurisprudenciales que rigen la responsabilidad extracontractual de todas las personas en general, los servidores públicos en especial y puntualmente los funcionarios del sector de defensa nacional. Del mismo modo, la potestad de las autoridades del sector de defensa nacional para deducir la responsabilidad de sus servidores por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la fuerza pública, también preexiste en dichas disposiciones legales.

De esta manera, la ley 1476/11 fundamentalmente regula el procedimiento para hacer efectiva tal responsabilidad y las normas sustantivas que allí se incorporan, reiteran mandamientos contenidos en otras normas legales anteriores.

4.3.5.6. Diferentes estatutos legales y desarrollos jurisprudenciales han definido la responsabilidad de las personas por los daños ocasionados en virtud de culpa leve o grado superior de culpa¹⁶. Así, si bien las normas sustantivas o procesales con efectos sustantivos de la Ley 1476/11 solo regirían para hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con posterioridad a su vigencia, resulta posible aplicar tales disposiciones a “hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia” de dicha ley, con base en reglas de derecho que han preestablecido la responsabilidad de las personas por el daño inferido con la concurrencia de culpa.

4.4. Conclusión.

4.4.1. En relación con el artículo 35 de la Ley 1476/11 que dispone la aplicación de dicha Ley, tanto a “los casos de pérdidas o daños” allí prefijados -inciso 1º- como a “hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia” -inciso 2º-, cabrían las siguientes reglas:

(i) La responsabilidad administrativa del servidor público se basa en los principios generales del derecho que establecen la obligación de reparar el daño ocasionado con culpa, como también en las normas ordinarias y administrativas de responsabilidad extracontractual, no solo en las disposiciones sustantivas de la Ley 1476/11. De este modo, es posible iniciar o proseguir el proceso de responsabilidad allí previsto, por hechos anteriores a la vigencia de la citada Ley.

(ii) Siendo las normas procesales de aplicación general e inmediata, las reglas de competencia, sustanciación de las investigaciones, ritualidades, recursos y similares de la Ley 1476/11, pueden ser aplicadas en procesos de responsabilidad administrativa de dichos servidores que se hallen en curso al momento de la vigencia de esta Ley o que se hubieren iniciado con arreglo a ellas mismas.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE del inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1476 de 2011.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrada

Con salvamento de voto

Magistrado

Con salvamento de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARIA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-633/12

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PERDIDA DE BIENES DE PROPIEDAD O AL SERVICIO DEL SECTOR DEFENSA A HECHOS OCURRIDOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY-Argumentos expuestos para determinar la exequibilidad de la norma son confusos y erráticos (Salvamento de voto)

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PERDIDA DE BIENES DE PROPIEDAD O AL SERVICIO DEL SECTOR DEFENSA A HECHOS OCURRIDOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY-Exequibilidad sin aclarar si el precepto es solo respecto de normas procesales (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-8901

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 1476 de 2011, “Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública”

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, en la cual se decide “Declarar exequible el inciso 2 del artículo 35 de la Ley 1476 de 2011”. Las razones de mi disenso las expongo a continuación:

1. En esta ocasión se demandó el inciso segundo del artículo 35 de la Ley 1476 de 2011 sobre el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública, en relación con la aplicación retroactiva de esas disposiciones.

En la sentencia respecto de la cual se disiente, se realiza un análisis sobre el debido proceso -art.29 CP- y el principio de legalidad, así como de sus excepciones relativas al principio de favorabilidad en materia penal, y la diferenciación entre la aplicación de normas en materia sustancial y procesal cuando de responsabilidad administrativa se trata. Con base en ello se concluye la exequibilidad de la disposición que aplica el régimen de responsabilidad previsto en la Ley 1476 de 2011 a los hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de esa ley, y dispone que éstos serán investigados y fallados de conformidad con las disposiciones contenidas en la misma.

De otra parte, esta sentencia, con base en normas ajenas a la normativa respecto de la cual se adelanta el estudio de constitucionalidad, y recurriendo a principios generales del derecho y a normas del código civil, concluye de manera confusa y errática, que la disposición demandada es exequible, sin aclarar si se está entendiendo que dicho precepto es exequible solo respecto de normas procesales.

Por lo anterior, a juicio de este Magistrado, la norma debió ser declarada inexecutable, o decidirse una exequibilidad condicionada, en el sentido de que se entienda que el precepto se refiere solamente a normas de carácter procesal.

Con fundamento en todo lo anterior, salvo mi voto a esta providencia.

Fecha ut supra

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-633/12

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PERDIDA DE BIENES DE PROPIEDAD O AL SERVICIO DEL SECTOR DEFENSA POR HECHOS OCURRIDOS CON ANTERIORIDAD A LA VIGENCIA DE LA LEY-Desconoce el principio de irretroactividad (Salvamento de voto)

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR PERDIDA DE BIENES DE PROPIEDAD O AL SERVICIO DEL SECTOR DEFENSA POR HECHOS OCURRIDOS CON ANTERIORIDAD A LA VIGENCIA DE LA LEY-Vulnera el derecho al debido proceso (Salvamento de voto)

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Características (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-8901

Demanda contra el artículo 35 de la Ley 1476 de 2011

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a salvar el voto en la presente sentencia. En mi opinión, la disposición demandada desconocía el principio de irretroactividad de la ley y el derecho al debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

A la luz de los preceptos constitucionales no es posible que las personas que han incurrido en responsabilidad administrativa se les aplique un procedimiento que no existía al momento en que incurrieron en la conducta que se sanciona, máxime cuando el procedimiento regulado en la Ley 610 de 2000 estaba vigente.

Con respecto a la facultad sancionadora del Estado, el principio del debido proceso administrativo tiene una mayor significación, pues las sanciones no pueden ser impuestas si no se respetan los límites constitucionales. En esta materia, la Corte Constitucional ha sostenido que la potestad sancionadora de la administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad; (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial; (iii) se encuentra sujeta al control judicial; y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Por tales razones, con el fin de garantizar el derecho de defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte del debido proceso administrativo, todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso en general.

Si bien la Corte ha reconocido la competencia del legislador para regular el derecho al debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1 y 2 de la Constitución Política y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones ante las autoridades judiciales y administrativas, también ha precisado que a pesar de que se trata de una facultad amplia, está limitada por los principios, derechos fundamentales y valores esenciales del Estado constitucional de Derecho y que el desarrollo de cualquier procedimiento judicial o administrativo se debe ajustar a las exigencias del debido proceso contenidas en el artículo 29 de la Carta Política.

En este sentido, la regulación que realice el legislador de los diversos procesos judiciales y administrativos se debe ajustar a las garantías sustanciales y formales que exige el derecho fundamental al debido proceso, entre las cuales está la regulación de los procedimientos, previa a las conductas que se quiere sancionar y que de ninguna manera puede ser posterior a estas, como se establece en el artículo 35 de la Ley 1476 de 2011, norma que a mi juicio ha debido ser declarada inexecutable.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-633/12

Referencia: Expediente D-8901

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la ley 1476 de 2011 instaurada por los señores Liliana Tobio Uribe, José Eduardo Jiménez Gualé, Nadin Madera Arias y Kevin Javier Alford Jinete.

Magistrado Ponente:

Mauricio González Cuervo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito salvar el voto de la determinación adoptada por la Sala Plena dentro del expediente de la referencia. Para exponer mi discrepancia haré una relación sucinta de las particularidades del caso y de la consecuente exposición de los motivos que la justifican.

1. Contenido de la sentencia.

1.1. Frente a los hechos que motivan este salvamento se tiene que los actores instauraron demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º del artículo 35 de la ley 1476 de 2011, el cual establece que “los hechos generadores de responsabilidad administrativa ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, serán investigados y fallados de conformidad con las disposiciones contenidas en esta”.

1.2. A juicio de los demandantes, tal circunstancia infringe el principio de legalidad, la garantía constitucional del debido proceso y el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH, sobre garantías judiciales, porque no es posible aplicar una norma sancionatoria a hechos ocurridos cuando esta no se encontraba vigente.

1.3. Como antecedentes normativos de la ley en mención, la sentencia trajo a colación el Decreto 1255 de 1961, primer reglamento de responsabilidad administrativa de los miembros del sector defensa, por medio del cual se consagraron los procesos administrativos por pérdidas de material de guerra.

1.4. Posteriormente, el Decreto 791 de 1979 reglamentó los “Procesos Administrativos por

pérdidas o daños en bienes destinados al servicio del ramo de la defensa nacional” y reguló los tipos de responsabilidad administrativa y fiscal, la competencia para conocer de los procesos, los procedimientos, instancias y sanciones por pérdida o daño de bienes destinados al servicio de la defensa nacional. Normativa que fue modificada mediante el Decreto 1932 de 2000.

1.6. El Congreso de la República expidió la ley 1476 de 19 de junio de 2011, por medio de la cual se estableció “el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas y vinculadas a la Fuerza” y en el artículo 35, inciso 2º, consagró la posibilidad de aplicar el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública a los hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma.

1.7. Surtido el trámite en la Corte Constitucional, la mayoría de la Sala Plena declaró exequible el inciso 2º del artículo 35 de la ley 1476 de 2011, bajo el argumento de que la responsabilidad administrativa del servidor público se basa en los principios generales del derecho, que establecen la obligación de reparar el daño ocasionado con culpa o dolo, es decir que dicha normativa fundamentalmente regula el procedimiento para hacer efectiva tal responsabilidad y, las normas sustantivas que contiene, reiteran mandatos previstos en normas legales anteriores, razón por la cual es posible adelantar el proceso de responsabilidad administrativa por hechos anteriores a la entrada en vigencia de la mencionada ley sin que ello contraría los postulados superiores.

2. Motivos del Salvamento de Voto.

Mi discrepancia obedece a los argumentos que a continuación expongo:

2.1. En el presente asunto, debió declararse la inconstitucionalidad del inciso 2º del artículo 35 de la ley 1476 de 2011, porque tal disposición va en contravía del principio de irretroactividad de la ley, según el cual “(...) la ley nueva no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas y que resultan intangibles e incólumes frente a aquella, cuando frente a una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes (...)”¹⁷. Es decir, la ley no puede surtir efectos hacia atrás,

sino que debe dirigirse a hechos y consecuencias jurídicas futuras.

2.2. Adicionalmente, la norma demandada desconoce el principio de legalidad porque no es acertado que los servidores públicos del sector defensa que han incurrido en responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, en una época anterior a la expedición y vigencia, de dicha ley, sean investigados y sancionados con una norma posterior a la ocurrencia de los hechos, ya que ello también desconoce el debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y en virtud del 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.

2.3. De otra parte, en las consideraciones de la sentencia, en principio, se exponen argumentos dirigidos a declarar inexecutable el artículo demandado al señalar que “las normas sustantivas¹⁸ contenidas en la ley 1476 de 2011, que regulan la esencia de la responsabilidad, las conductas reprochables y sus consecuencias, no podrían aplicarse a hechos anteriores a su entrada en vigencia, por contrariar el principio de legalidad y la irretroactividad de la ley sustantiva diferente de la favorable o permisiva”. Sin embargo, tal argumento toma un sentido confuso y contradictorio para arribar a la conclusión de que la norma se ajusta a la Constitución, porque “existen otras normas sustantivas generales que fundamentan la exigencia de responsabilidad de todo tipo de personas-no solo de servidores públicos-, por supuesto anteriores a la fecha de inicio de vigencia de la Ley 1476 de 2011”.

2.4. La conclusión a la que llegó la mayoría de la Sala Plena, supone que es posible aplicar una nueva norma a hechos anteriores a su vigencia porque existen otras disposiciones sustantivas que hacen referencia al régimen de responsabilidad civil extracontractual por daño con dolo o culpa, sin embargo, la sentencia omitió analizar las normas preexistentes de cara a la normativa desarrollada en la ley 1476 de 2011, a fin de determinar si efectivamente la responsabilidad por pérdida o daño por parte de los miembros de la fuerza pública ya había sido objeto de regulación y si la nueva norma se acompasaba con las disposiciones ya previstas, verbigracia la ley de responsabilidad fiscal o disciplinaria.

2.5. Así las cosas, basar la decisión en los principios generales del derecho que orientan y fijan pautas en determinado asunto pero no regulan de manera específica aspectos de las

relaciones sociales, no constituye un argumento sólido o suficiente para declarar la constitucionalidad de una norma, debiendo soportarla en el régimen de responsabilidad por daño, el ámbito de aplicación, la conducta generadora del daño o pérdida de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa y las condiciones para serlo, los elementos de responsabilidad y la competencia para investigar e imponer sanciones.

2.6. En contraste con la decisión de la postura mayoritaria de la Sala Plena, considero que el artículo 35 de la ley 1476 de 2011, que permite aplicar a los servidores públicos del sector defensa una norma sancionatoria y un procedimiento que no existía al momento en que se incurrió en la conducta que dio lugar al daño o pérdida de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa, debió ser declarado inexecutable por desconocer los principios de legalidad e irretroactividad de la ley, máxime si esta es de carácter sancionatorio.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 Diario Oficial No. 48.135 de 19 de julio de 2011

2 Concepto No 5337, recibido en la Corte Constitucional el 26 de marzo de 2012. Folios. 81 a 86 cuaderno ppal.

3 También dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia del 11 de octubre de 2006, que declaró la nulidad de la expresión “prescribe en dos años” contenida en el artículo 34 del mismo Decreto 791 de 1979.

4 Sentencia C- 619 de 2001.

5 Sentencia C- 328 de 2003,

6 “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y las diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán

por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

7 Al respecto resulta ilustrativo el auto proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado, (MP: Alier Hernández Enríquez. Auto proferido el 19 de agosto de 1999 dentro del expediente AP - 001. Actor: Efrain Olarte Olarte), que expresó: “Tal y como se viene exponiendo, la ley 472 recogió en un solo procedimiento la totalidad de las acciones populares (las antiguas y las nuevas) pero, el procedimiento aplicable antes de entrar a regir la precitada ley 472 era el siguiente:

a. La atribución a la jurisdicción civil ordinaria, del conocimiento íntegro de este tipo de procesos (art. 16, Numeral 1 y 11 del C. P. C.).

b. El procedimiento abreviado para su definición (art. 15 , ley 446 de 1.998, modificatorio del numeral 7º del art. 435 del C. P. C.)

De estas normas se concluye que, sin duda, el actor debió presentar su demanda ante la jurisdicción civil, pues, para la época, aún sin vigencia la ley 472, no existía atribución legal de competencia, en estos casos, a la jurisdicción contencioso administrativa.

Muestra de ello es que el C. P. C., inicialmente, señaló el procedimiento verbal sumario como el propio a seguir en estos casos y, luego, la ley 446 determinó que sería el procedimiento abreviado.

Ninguno de tales procedimientos es aplicable a las acciones y procesos de que conoce la jurisdicción contencioso administrativa, argumento que refuerza la tesis que se viene planteando.

Pero, como a la fecha de resolver este recurso ya está vigente la ley 472 de 1998, de conformidad con su art. 15, corresponde a esta jurisdicción el conocimiento de la presente demanda, en razón de ser entablada con ocasión de actos, acciones u omisiones de entidades públicas.

Por lo anterior, si bien cuando el Tribunal se pronunció no había carencia de jurisdicción para conocer de la demanda, hoy al estar vigente la referida ley 472 y en aplicación de los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia y de prevalencia del derecho sustancial, se ordenará que el a-quo asuma dicho conocimiento.”

8 Sentencia T- 446/07.

9 Sentencia C-1161 de 2000, M.P.

10 Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992, C-195 de 1993, C-244 de 1996, y C-280 de 1996.

12 sentencia C-597 de 1996.

13 Sentencia C-417 de 1993 y C-280 de 1996.

14 Sentencia C- 619 de 2001.

15 A través de las cuales se reconocen, modifican o extinguen derechos subjetivos de las partes.

16 El artículo 16 de la Ley 1476 –parágrafo único- alude a la culpa leve, como aquella a partir de la cual puede imputarse la responsabilidad administrativa que regula dicha ley.

17 Corte Constitucional, sentencia C-147 de 19 de marzo de 1997.

18 A través de las cuales se reconocen, modifican o extinguen derechos subjetivos de las partes.