

Sentencia C-735/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

ACCION DE RESPONSABILIDAD FISCAL A CARGO DE LAS CONTRALORÍAS-Carácter autónomo y resarcitorio es compatible con la responsabilidad que deduzcan otras autoridades judiciales o administrativas

CONTRATO DE SEGUROS-Obligación para el asegurador de pagar oportunamente la indemnización

Del carácter bilateral y oneroso del contrato de seguros surge la obligación para el asegurador de pagar oportunamente la indemnización cuando a ello haya lugar, “pues ella hace parte de los compromisos que la empresa aseguradora adquiere en ejercicio de la autonomía de la voluntad contractual y de la aceptación de los riesgos que ampara y en desarrollo de un objeto lícito que es propio del giro de sus negocios”.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Vinculación de compañía de seguros está determinada por el riesgo amparado/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Compañía de seguros goza de las mismas garantías del principal implicado

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL ADELANTADO POR CONTRALORIAS-Naturaleza administrativa/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL ADELANTADO POR CONTRALORIAS-Resolución por la cual se decide constituye acto administrativo/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL ADELANTADO POR CONTRALORIAS-Acto administrativo puede ser objeto de recursos en la vía administrativa/PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL ADELANTADO POR CONTRALORIAS-Acto administrativo puede ser impugnado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Observancia de garantías y principios

Como lo ha señalado la Corporación en reiteradas ocasiones en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas.

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Principio orientador

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Vinculación de compañía de seguros no vulnera principio de igualdad, debido proceso ni derecho de acceso a la administración de justicia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

NORMA ACUSADA-Relación teleológica y sistemática con objeto de la ley

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Definición

Es el “conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.”

RESPONSABILIDAD FISCAL-Objeto

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y COMPAÑÍA DE SEGUROS-Papel del asegurador

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Vinculación de compañía de seguros como tercero civilmente responsable atiende al principio de economía procesal

Referencia: expediente D-4474

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

Actor: Jorge Eduardo Narváez Bonnet

Magistrado ponente:

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., veintiséis (26) de agosto 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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Eduardo Narváez Bonnet demandó el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

Mediante auto del veintiséis (26) de febrero de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, así como al Ministro de Interior y de Justicia, al Contralor General de la República, y al Auditor General de la Nación a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Federación de Aseguradores colombianos - Fasecolda-, con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44. 133 del 18 de agosto de 2000 y se subraya lo demandado:

“LEY 610 de 2000

(Agosto 15)

Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia

de las contralorías.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 44. Vinculación del garante. Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.

III. LA DEMANDA

Para el actor el artículo 44 de la ley 610 de 2000 que ordena la vinculación de la Compañía de seguros como tercero civilmente responsable cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el que recaiga el objeto del proceso de responsabilidad fiscal se encuentren amparados por una póliza, vulnera los artículos 2, 4, 6, 29, 113, 119, 121, 158, 169, 228, 229 y 268 numeral 5 superiores a los que alude para sustentar su acusación por la supuesta violación de los principios de i) separación de las ramas del poder público, ii) de igualdad en el acceso a la administración de justicia y al debido proceso y iii) de unidad de materia.

Afirma que tratándose de seguros que amparan los intereses patrimoniales del Estado, es necesario diferenciar entre el contrato de seguro que se suscribe para asegurar los bienes del Estado y la garantía única que debe suscribir todo contratista para garantizar el cumplimiento del contrato estatal.

Explica que en ambos eventos la ley 80 de 1993 (numeral 19 del artículo 25 y artículo 75) establece que compete a la jurisdicción en lo contencioso administrativo dirimir las controversias que surjan en este tipo de contratos¹.

Precisa que la responsabilidad en que pueden incurrir las compañías aseguradoras tiene naturaleza civil o administrativa, pero nunca fiscal y debe ser declarada por un juez, no por una autoridad administrativa.

En este sentido considera que la vinculación que señala la norma acusada desconoce la Constitución en cuanto las aseguradoras no ejercen función fiscal y tampoco pueden ser juzgadas por una autoridad que no tiene competencia para deducir la responsabilidad civil o administrativa en que éstas puedan incurrir.

En ese orden de ideas para el actor, la norma acusada I) atribuye funciones judiciales al organismo de control fiscal, sin que dicha atribución cumpla con el requisito de precisión a que alude el artículo 116 superior, desconociendo la distribución de funciones establecida en la Constitución entre las diferentes ramas y órganos que integran el poder público; II) conlleva igualmente la vulneración del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley. Para sustentar su acusación señala que “resulta claramente discriminatorio que a las aseguradoras se les vede el derecho a su juez natural, con capacidad para ejercer jurisdicción de acuerdo con el régimen jurídico de la persona pública que constituya el otro extremo de la litis y se desconozca la misma división de la rama judicial que establece la Carta y desarrolla la ley, en función de la naturaleza de las personas o de los asuntos materia de controversia”. Afirmar así mismo que “la igualdad en la administración de justicia no puede lograrse sino mediante la imparcialidad y autonomía del órgano que ejerce la función judicial” supuestos que considera no se garantizan en el proceso de responsabilidad fiscal; III) desconoce el principio de unidad de materia. En este sentido afirma que el artículo 44 de la ley 610 de 2000 excede los propósitos de la ley, a saber el establecimiento del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. Explica que no existe relación entre dicho artículo y el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal “porque la responsabilidad del asegurador bajo una póliza de seguro es materia diferente a la responsabilidad que se produce como resultado de una gestión fiscal inadecuada o irregular”. Así mismo porque “la responsabilidad de la aseguradora se deriva de un contrato de seguro regulado en el derecho privado y en el otro se trata de la responsabilidad por una gestión irregular, de un daño al patrimonio estatal”.

Afirmar además que el artículo acusado excede los propósitos de la ley 610 de 2000 “porque al establecer la vinculación de las aseguradoras de manera general y no limitándola a los seguros de caución, resultó alterando las disposiciones relativas a los beneficiarios del contrato de seguro (art. 1036 C.de Co), como también los artículos 75 de la ley 80 de 1993, 87 del C.C.A y el artículo 7 del C de P. C. Y por lo tanto, lesionando el artículo 158 de la Carta”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

La Directora del ordenamiento jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia interviene a nombre de dicho Ministerio y solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada frente a dos de los cargos formulados en la demanda y estarse a lo resuelto en la sentencia C-648 de 2002 respecto del tercer cargo restante, de acuerdo con los argumentos que se resumen a continuación.

Afirma que frente al cargo por la supuesta vulneración del principio de separación de las ramas del poder público, existe cosa juzgada constitucional, toda vez que, la Corte ya se pronunció en la sentencia C- 648 de 2002 en la que declaró la constitucionalidad del artículo 44 acusado y rechazó los cargos que se formularon al respecto en esa ocasión.

Señala que, frente al cargo formulado por presunta vulneración al principio de igualdad, éste carece de fundamento jurídico toda vez que, al aplicarse la figura de la cosa juzgada constitucional al caso en estudio, por sustracción de materia no existe transgresión de aquellas normas mínimas que la Constitución o la ley establecen para las actuaciones procesales como formas propias de cada juicio, y que además: “...(e)l derecho de defensa de la compañía aseguradora se garantiza en el proceso de responsabilidad fiscal al vincularlo como tercero civilmente responsable, ya que dispone de los mismos derechos y facultades que el principal involucrado en la litis; se preservan las garantías que protegen sus derechos, participan en todas las decisiones que los afectan, por el carácter contradictorio del proceso. Además como el procedimiento es general, no hay discriminación ...”.

Concluye que: “...(e)l título de la ley 610 de 2000, contiene una evidente relación con la materia tratada en la norma acusada, por el desarrollo legislativo de aspectos sustantivos y procesales para el establecimiento de una responsabilidad patrimonial, por la disminución, pérdida o deterioro de los fondos, bienes y valores que conforman el erario público, es decir, por las reglas jurídicas de carácter procedimental abordadas, por consiguiente, representa una unidad de materia, con el título de la mencionada ley y, por ende, no transgreden los artículos 158 y 169 de la Carta Política...”.

2. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República mediante apoderada judicial solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-648 de 2002 en la que se declaró la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 610 de 2000 por los cargos formulados en esa ocasión.

La interviniente afirma que en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada material, por cuanto la Corte ya se pronunció sobre los cargos formulados en la presente demanda, -relativos a la supuesta vulneración, de los principios de unidad de materia, igualdad, debido proceso y separación de las ramas del poder público-, en la sentencia C-648 de 2002, donde se analizaron los cargos por la supuesta vulneración de los artículos 29, 113, 116, 117, 119, 121, 158, 267 y 268 superiores.

Recuerda en todo caso que la responsabilidad fiscal está relacionada con la administración de los recursos del Estado por parte de los servidores públicos que ejercen gestión fiscal, o los particulares cuando administran bienes o fondos públicos, de forma tal que: "...Los fundamentos constitucionales en que reposa el proceso de responsabilidad fiscal previsto en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución, le atribuye entre otras funciones al Contralor General de la República, la de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma...".

En ese sentido, la Ley 80 de 1993, en su artículo 51, dispone también que los servidores públicos responderán disciplinaria, civil y penalmente por las acciones y omisiones en que incurran en la actuación contractual en los términos de la ley; la misma previsión se contempla para los contratistas en el artículo 52 de la citada ley, en relación con su responsabilidad civil y penal.

De forma tal que, ante esas responsabilidades, las compañías aseguradoras deben vincularse al proceso de responsabilidad fiscal como civilmente responsables y por tanto se les deben dar a conocer todas las providencias que para tal efecto emita la Contraloría por medio de su delegada, pues de no ser así, la compañía aseguradora evadiría el cumplimiento del objeto de la póliza de seguro para el que fue contratada y carecería de sentido que fuera el Estado quien tuviera que exigirla a los funcionarios.

Hace énfasis en que: "...La Contraloría General de la República en ejercicio del control fiscal que le asigna el artículo 267 del Ordenamiento Superior para la vigilancia de la gestión fiscal

de la administración y de los particulares o Entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, a través del proceso de responsabilidad fiscal, tiene competencia para vincular a la Compañía de Seguros en calidad de tercero civilmente responsable y puede solicitar la autoridad administrativa correspondiente la declaratoria de la caducidad del contrato cuando el contratista haya sido declarado responsable, sin desbordar, por supuesto, los postulados de la Carta Superior...”.

Recuerda finalmente que las Entidades del Estado deben velar porque sus bienes en general, estén protegidos contra hechos futuros e inciertos que puedan causarle perjuicio o detrimento al patrimonio público. En ese sentido, los órganos de control fiscal, deben verificar que los bienes públicos se encuentren asegurados adecuadamente, es decir, que éstos tengan la cobertura suficiente, con el fin de que el erario público esté cubierto contra cualquier desmedro, que el hecho de un tercero o uno de sus funcionarios pueda ocasionarle, de manera tal que sea resarcido de los daños ocasionados por la ocurrencia del riesgo asegurado o siniestro.

3. Auditoría General de la República

La Auditoría General de la Nación a través de apoderada judicial interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-648 de 2002 en relación con la mayoría de los cargos planteados en la demanda y declarar la exequibilidad de la norma acusada respecto de los cargos restantes, a partir de las consideraciones que a continuación se sintetizan.

La interviniente transcribe varios apartes de la sentencia C-648 de 2002 con la que culminó el proceso D-3918 donde se demandó el artículo 44 de la ley 610 de 2000 por la supuesta vulneración de los principios constitucionales establecidos en los artículos 29, 113, 116, 119, 121, 267 y 268. De dichos apartes en su parecer se desprende que si bien es cierto que las compañías de seguro no ejercen función fiscal sí pueden ser vinculadas al proceso de responsabilidad fiscal en calidad de terceros civilmente responsables sin que ello implique que la facultad otorgada a las contralorías comporte asunción de competencias que constitucionalmente le corresponden a otras autoridades.

Así mismo que el derecho de defensa de la compañía de seguros está garantizado en el proceso de responsabilidad fiscal puesto que dispone de los mismos derechos y facultades

que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal.

Respecto de los cargos formulados por la supuesta vulneración de los artículos 2, 4, 6, 169, 228 y 229 superiores, la interviniente considera que, contrario a lo afirmado por el actor, cuando el Estado exige la constitución de pólizas en su favor lo hace con el objeto de controlar y prever las consecuencias económicas de una serie de hechos a cuya realización se encuentra expuesto y que pueden llegar a generarle pérdidas, mermas o deterioros que afecten los recursos públicos; garantizando así el Estado con la constitución de esas pólizas la pronta recuperación de la afectación sufrida por el patrimonio público como consecuencia de la realización del riesgo previsto.

Afirma que: "...cuando una entidad estatal contrata un seguro o es asegurada, es claro que el patrimonio que se protege es el de toda la comunidad, no el de la entidad estatal en particular. Por el interés general que conlleva la recuperación del valor afectado por la realización del riesgo, bien puede optar el legislador por establecer un procedimiento especial para que se hagan efectivas las pólizas o conservar el que se encuentra previsto en el Código de Comercio...". En ese orden de ideas, razones de eficiencia administrativa y de economía procesal justifican el procedimiento especial contemplado en la norma acusada, pues esta no desconoce los derechos de las aseguradoras, sino que por el contrario garantiza su pleno ejercicio dentro del proceso.

En relación con el cargo formulado por desconocimiento del principio de unidad de materia, considera que no existe vulneración alguna, toda vez que, es lógico que se prevea que en los eventos en que el detrimento se presente como consecuencia de la realización de un hecho que se encuentra cubierto por una póliza de seguros, a la vez que se define la responsabilidad fiscal por el hecho dañoso, prevea que se pueda vincular a la compañía aseguradora siempre que el daño haya tenido origen en el riesgo amparado; en esa forma, la compañía aseguradora podrá controvertir las decisiones que se adopten dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Indica que el artículo 6 superior dispone que corresponde al legislador establecer la responsabilidad de los particulares y de los servidores públicos. Así pues, teniendo en cuenta que la participación de los particulares en la gestión pública es cada vez mayor, la

responsabilidad fiscal no puede cobijar solamente a los servidores públicos, sino que adicionalmente debe cobijar a los particulares que manejen fondos o bienes públicos y a quienes contribuyen en la realización del detrimento patrimonial del Estado, siempre que: “...los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad con el desarrollo de la gestión fiscal...”. Cita la sentencia C-840 de 2001, en relación con este punto.

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaria General de la Academia de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto preparado por el académico Hernán Alejandro Olano García, quien solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, a partir de las siguientes consideraciones.

El interviniente, cita varias sentencias de constitucionalidad mediante las cuales la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con diversos artículos contenidos en la Ley 610 de 2000; tales sentencias son: i) C-364/01, ii) C-366/01, iii) C-477/01, iv) C-557/01, v) C-619/01, vi) C-840/01. De la misma manera, menciona en cada una de ellas la decisión que se adoptó, de exequibilidad o inexecuibilidad de las normas demandadas.

Hace énfasis en la sentencia C-477 de 2001, en la cual se estableció un esquema del proceso de responsabilidad fiscal que se sigue conforme a los parámetros de la Ley 610 de 2000, el que a su juicio es muy ilustrativo con respecto a la ubicación de la norma acusada dentro del mismo y en consecuencia, transcribe el citado procedimiento.

Afirma que “...el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, está llamado a servir de figura protectora del tesoro público, a través del llamamiento en garantía de la empresa aseguradora, que lógicamente puede en caso de condena pagar la correspondiente póliza, luego repetir contra el contratista estatal y en últimas, ejercer en contra de su reaseguradora, buscando el resarcimiento del dinero pagado...”.

Concluye su intervención, citando algunos apartes de la sentencia C-840/01, donde esta Corporación, se pronunció en relación con el tema del daño y las medidas cautelares en el proceso de responsabilidad fiscal y afirma a ese respecto que en virtud del llamamiento en garantía que se hace a la compañía de seguros en calidad de tercero civilmente responsable,

ésta tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado y por tanto no se vulnera en ningún momento el derecho al acceso a la administración de justicia ni el debido proceso.

5. Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda-

Vencido el término previsto para el efecto, el representante legal de la Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda hizo llegar a la Corte un escrito en el que solicita la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada o su exequibilidad condicionada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3189, recibido el 9 de abril de 2003, en el que solicita que se declare la exequibilidad del artículo 44 de la ley 610 de 2000 por los cargos planteados en la demanda, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Aclara que, aunque algunos aspectos analizados por la Corte en la sentencia C-648 de 2002, deben ser tomados en cuenta en el análisis de los cargos formulados en la presente demanda, no es dable predicar la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional dado que los cargos que analizó la Corporación en el proceso que culminó con la expedición de la referida sentencia son diferentes de los que ahora se plantean por el actor en el presente proceso.

Estima que, el cargo planteado por la supuesta vulneración del principio de separación de las ramas del poder público, no debe prosperar, toda vez que, esa separación consiste en la facultad de ejercer las funciones propias de cada órgano de manera autónoma e independiente, sin perjuicio de la potestad de configuración de las leyes con el fin de hacer efectiva la responsabilidad de los servidores del Estado o de los particulares encargados del manejo de dineros o bienes públicos.

En ese sentido, afirma que: "...el legislador puede válidamente trasladar algunas instituciones propias del derecho procesal civil al ordenamiento jurídico que contiene los procedimientos aplicables en las actuaciones administrativas encaminadas a establecer y

hacer efectivas las responsabilidades de carácter patrimonial de que son objeto los servidores públicos a objeto de lograr los fines esenciales del Estado y a garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales...". Cita como sustento de sus aseveraciones, un aparte de la sentencia C-648 de 2002.

Señala que, cuando el Estado pretende el resarcimiento patrimonial, surge un interés público que legitima al legislador para establecer procedimientos que, por su efectividad satisfagan las aspiraciones de los asociados vinculados a ese interés, máxime cuando se trata de hacer efectivas las garantías y avales constituidos en defensa del patrimonio público.

En ese orden de ideas, a pesar de que el juicio fiscal que adelantan las contralorías es de naturaleza administrativa y considerando que éstas se encuentran facultadas para ejercer la jurisdicción coactiva a efectos de lograr el resarcimiento patrimonial del Estado, no existe una razón válida para asegurar que a tales organismos es ajena la vinculación del garante en los procesos que allí se tramiten; precisa al respecto que "...el condicionamiento de tal facultad a la existencia de un proceso ante la jurisdicción contenciosa resulta opuesto a los fines perseguidos con el juicio fiscal y desvirtúa la naturaleza misma de las garantías constituidas para la protección del patrimonio público...".

Recuerda que, de conformidad con la sentencia C-648 de 2002, las contralorías no pueden participar en el proceso de contratación y además por expresa prohibición del artículo 267 superior, tampoco pueden interferir en la órbita de las competencias propiamente administrativas, es decir, coadministrar; pero: "... esta circunstancia no sirve de argumento para alegar la improcedencia del control fiscal sobre los contratos estatales...".²

Indica que respecto de la aplicación del artículo 44 de la Ley 610 de 2000, se debe precisar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 209 constitucional, la demanda es errada al afirmar que las pólizas que amparan a un servidor público o garantizan un contrato administrativo, pueden ser aplicadas a asuntos que no tienen relación con los riesgos amparados, pues la naturaleza misma del juicio fiscal comporta cierto rigorismo tanto en la vinculación del investigado como del garante, criterio que fue expresado por la Corte en sentencia C-840/01.

Concluye en este punto que: "...constituye un error de apreciación confundir la intromisión de la rama ejecutiva del poder público en las funciones que por mandato legal competen a la

rama judicial con la adopción del instituto procesal del llamamiento en garantía en las actuaciones administrativas encaminadas a deducir la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado para el resarcimiento del patrimonio público ...”.

En relación con el cargo formulado por vulneración al principio de igualdad, advierte que, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 superior, el debido proceso implica la existencia de una serie de garantías allí descritas, de forma tal que la Constitución prevé la aplicación del debido proceso tanto en las actuaciones administrativas como en las judiciales y en esa medida no se ven desconocidos los derechos y garantías de las aseguradoras con su llamamiento en garantía dentro del proceso fiscal adelantado por las contralorías, pues dichas aseguradoras son objeto de las mismas prerrogativas de que gozan las partes desde el mismo momento de su vinculación a la actuación administrativa en su calidad de garantes.

De igual manera, los destinatarios de los actos administrativos cuentan con los recursos de la vía gubernativa para impugnar su contenido (artículos 49 a 61 del CCA) y una vez surtido este trámite en sede administrativa, disponen del ejercicio de las acciones contenciosas (artículos 83 y 85 del CCA). Así pues, se evidencia que, no existe restricción ni desconocimiento alguno por parte de la norma acusada en relación con las aseguradoras para efectos de que estas acudan a la jurisdicción.

Finalmente, frente al cargo formulado por presunta violación al principio de unidad de materia la vista fiscal señala que la Corte se ha pronunciado de forma reiterada sobre este aspecto y cita la sentencia C-023 de 1996, en donde se estableció que en virtud de la aplicación del principio de unidad de materia, únicamente aquellos segmentos, apartes o proposiciones respecto de los que no sea posible establecer una relación causal, teleológica o sistemática con la materia dominante de la ley, deben ser expulsados del ordenamiento jurídico.

Considera que, la finalidad perseguida mediante el juicio fiscal que adelantan las contralorías es el resarcimiento patrimonial a favor del Estado, en aquellos eventos en que el servidor público o el particular responsables de la gestión fiscal, han incurrido en una omisión dolosa o culposa (artículo 1, Ley 610 de 2000), de forma tal que, la responsabilidad derivada de la gestión fiscal, que es materia de la que debe ocuparse la ley por mandato constitucional, se

encuentra en estrecha relación con la implementación de medios idóneos que permitan la realización de los propósitos y fines que el Estado busca satisfacer a través de los procedimientos administrativos.

Así pues: "...Si el fin perseguido con la norma constitucional que exige una relación causal, temática, sistemática o teleológica es que los distintos aspectos tratados en el articulado de una ley guarden la conexidad y coherencia necesarias en términos de la lógica, no se puede desconocer que entre el llamamiento del garante y la obligación incumplida del servidor o particular responsable de la gestión fiscal existe una conexidad finalística, menos aún puede desconocerse tal vínculo, cuando las pólizas otorgadas por el garante no se constituyen voluntariamente ni tampoco lo son para amparar riesgos a criterio del tomador sino en virtud de una exigencia legal instituida en defensa del patrimonio público...".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor el artículo 44 de la ley 610 de 2000 -que ordena la vinculación de la Compañía de seguros como tercero civilmente responsable cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el que recaiga el objeto del proceso de responsabilidad fiscal se encuentren amparados por una póliza-, desconoce los artículos 2, 4, 6, 29, 113, 119, 121, 158, 169, 228, 229 y 268 numeral 5 superiores a los que alude para sustentar su acusación por la supuesta violación de los principios de i) separación de las ramas y órganos del poder público, ii) igualdad respecto del acceso a la administración de justicia y al debido proceso y iii) unidad de materia.

El interviniente en nombre de la Contraloría General de la República considera que frente a los cargos planteados por el demandante se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con lo decidido en la Sentencia C-648 de 2002 en la que se declaró

la exequibilidad del artículo 44 de la ley 610 de 2000 por cargos que considera idénticos a los que ahora se invocan.

La interviniente en nombre de la Auditoría General de la Nación estima que la Corte debe estarse a lo resuelto en la referida sentencia C-648 de 2002 respecto de la supuesta vulneración del debido proceso, la invasión de competencias atribuidas a otras autoridades, la atribución de funciones judiciales a autoridades diferentes de las que integran la rama judicial, y el exceso en el ejercicio de competencias atribuidas constitucionalmente a los organismos de control fiscal. Respecto de los demás cargos planteados por el actor en el presente proceso, considera que la Corte debe declarar exequible el artículo acusado pues éste en nada vulnera el derecho de igualdad en el acceso a la justicia o la unidad de materia.

La interviniente del Ministerio de Justicia considera por su parte que en el presente caso el fenómeno de la cosa juzgada cabe predicarlo solamente de cargo por la supuesta vulneración del principio de separación de las ramas del poder público, pero que como consecuencia de ello resulta claro que los demás cargos planteados carecen de fundamento.

Para el Procurador General de la Nación, si bien deben ser tomadas en cuenta las consideraciones hechas por la Corte en la referida sentencia C-648 de 2002, considera que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y que deben analizarse los cargos planteados por el demandante. Cargos que en su parecer no están llamados a prosperar por cuanto se fundamentan en una interpretación errada de la naturaleza del juicio fiscal y de la norma acusada.

Debe la Corte examinar en consecuencia en primer término la incidencia de la cosa juzgada constitucional en el presente caso y si hay lugar a ello, la posible vulneración de los principios invocados por el actor, a saber i) separación de ramas y órganos del poder público ii) igualdad respecto del acceso a la justicia y iii) unidad de materia.

3. Cosa juzgada constitucional en relación con la supuesta vulneración por la norma acusada del principio de separación de las ramas y órganos del poder público, así como del debido proceso.

Como lo señalan los intervinientes la Corte en la Sentencia C-648 de 2002 declaró la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 610 por los cargos examinados en esa ocasión relativos a la supuesta vulneración de los artículos 29, 113, 116, 117, 119, 121, 267 y 268 de la Constitución.

Dichos cargos fueron resumidos de la siguiente manera en la citada sentencia:

“Consideran los accionantes que los artículos demandados vulneran los artículos 29, 113, 116, 117, 119, 121, 158, 267 y 268 de la Constitución Política, en virtud de lo cual exponen las siguientes razones de inconstitucionalidad.

1. Las normas acusadas desconocen el esquema constitucional sobre la gestión y la responsabilidad fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, al extender la intervención de este organismo a los contratos estatales en ejecución, a los contratistas y a los garantes de obligaciones meramente contractuales, y al facultarla para establecer todo tipo de responsabilidad frente a quienes no manejan fondos públicos.

Amparadas en las normas acusadas las contralorías adelantan juicios de responsabilidad fiscal por actuaciones extracontractuales y contractuales, lo cual puede acarrear decisiones contradictorias pues un contratista del Estado puede ser absuelto por la jurisdicción administrativa o arbitral y condenado por las contralorías.

2. El artículo 44 de la Ley 610 permite que se vincule a los garantes de responsabilidad contractual y extracontractual a quienes embarga previamente por el valor de las pólizas de cumplimiento, así estas pólizas sólo se presten para garantizar la responsabilidad contractual.

Por su parte, el artículo 61 de la Ley 610 al no hacer distinción alguna entre los contratistas que pueden ser fiscalmente responsables, vulnera el artículo 267 Superior que faculta a las contralorías para ejercer únicamente control fiscal frente a particulares que manejen fondos o bienes de la Nación.

3. En los contratos estatales, con excepción de los contratos de administración delegada, los particulares no manejan fondos públicos y por eso no se les exige la garantía personal de manejo y cumplimiento sino otras que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones.

Entonces las contralorías desconocen el derecho al debido proceso, artículo 29 de la Constitución, cuando juzgan a los contratistas o a sus garantes, so pretexto de una responsabilidad fiscal, pues ellos sólo pueden ser juzgados por las jurisdicciones administrativa o arbitral.

4. La intervención de las contralorías durante la ejecución de los contratos que admite el artículo 61 de la Ley 610, contraría el principio constitucional consagrado en el artículo 267, según el cual el control fiscal debe ser ejercido en forma posterior.” (subrayas fuera de texto)

Frente a dichos cargos la Corte consideró que debía resolver los siguientes problemas jurídicos:

“Problemas jurídicos

1. De acuerdo con la demanda, la Corte debe resolver estos interrogantes: ¿Están facultadas las contralorías para ejercer control fiscal respecto de contratos estatales en ejecución? ¿Cuál es la naturaleza de la responsabilidad que determinan las contralorías en ejercicio del control fiscal? ¿Cuenta con respaldo constitucional la facultad para que las contralorías vinculen como terceros civilmente responsables a las compañías de seguros cuando el objeto del proceso de responsabilidad fiscal recaiga sobre un presunto responsable, bien o contrato amparados por una póliza?.” (subrayas fuera de texto)

Problemas jurídicos frente a los cuales la Corporación concluyó lo siguiente:

“10. En conclusión, las respuestas a los interrogantes arriba planteados son estas: 1ª) Las contralorías sí pueden ejercer control fiscal sobre los contratos estatales, en dos momentos, a) una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos y b) una vez liquidados o terminados los contratos; tal actuación no constituye vulneración del carácter posterior del control asignado a estos organismos por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política; 2ª) La naturaleza y el carácter administrativo, resarcitorio y autónomo del control fiscal permiten la determinación de responsabilidad fiscal con ocasión de la gestión fiscal, lo cual no significa que las contralorías invadan órbitas de competencia de otras autoridades que tengan a cargo la determinación de otros tipos de responsabilidad de los servidores públicos o de particulares, incluso por una misma actuación; y 3ª) La

vinculación de las compañías de seguros en los procesos de responsabilidad fiscal representa una medida legislativa razonable en aras de la protección del interés general y de los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función pública.” (subrayas fuera de texto)

En relación concretamente con la supuesta vulneración del principio de separación de las ramas y órganos del poder público, así como del debido proceso la Corte expreso:

“7. De lo expuesto se infiere entonces que el carácter autónomo y resarcitorio de la acción de responsabilidad fiscal a cargo de las contralorías es compatible con la responsabilidad que deduzcan otras autoridades judiciales o administrativas en relación con el cumplimiento irregular o el incumplimiento de las obligaciones que surjan de los contratos estatales, sin que este ejercicio comporte la determinación de un tipo de responsabilidad diferente de la fiscal, ni implique la vulneración del derecho al debido proceso o el desconocimiento del principio de separación de poderes, como lo alegan los demandantes, puesto que ellas versan sobre diferentes conductas o bienes jurídicos objeto de protección.³ No son admisibles, por ende, los cargos formulados en este sentido.

El derecho de defensa de la compañía de seguros está garantizado en el proceso de responsabilidad fiscal puesto que dispone de los mismos derechos y facultades que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal.⁴ (subrayas fuera de texto)

(...)

Por consiguiente, la vinculación del asegurador establecida en la norma acusada, además del interés general y de la finalidad social del Estado que representa, constituye una medida razonable, en ejercicio del amplio margen de configuración legislativa garantizado en estas materias por el artículo 150 de la Carta Política. Atiende los principios de economía procesal y de la función administrativa a que aluden los artículos 29 y 209 de la Constitución. Además, evita un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la indemnización luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra, en atención de los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público. Así, desde la perspectiva del reparo de constitucionalidad formulado, no hay vulneración de las normas invocadas por los demandantes.” (subrayas fuera de texto)

Del anterior recuento la Corte constata que frente a los cargos planteados en el presente proceso la Corte debe estarse a lo resuelto tanto en lo referente a la ausencia de vulneración del principio de separación de las ramas y órganos del poder público (art. 113 C.P.) como en la ausencia de vulneración del debido proceso (art. 29 C.P.) por parte del artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

En cuanto a los cargos por el supuesto desconocimiento del principio de igualdad en el acceso a la justicia, así como del principio de unidad de materia, si bien las consideraciones hechas en la misma sentencia deben necesariamente ser tomadas en cuenta en el presente proceso, ellas no configuran el fenómeno de cosa juzgada, por lo que corresponde a la Corte efectuar el análisis de los cargos formulados en este sentido.

4. La ausencia de vulneración del principio de igualdad en el acceso a la justicia

El actor considera que se vulnera el principio de igualdad por cuanto se da un tratamiento discriminatorio a la compañía de seguros vinculada al proceso fiscal en calidad de tercero civilmente responsable -a la que se le privaría del derecho al juez natural y a la garantía de imparcialidad ligada a la actuación judicial- desconociéndose así su derecho al acceso a la justicia en las mismas condiciones de cualquier procesado.

4.1 Al respecto la Corte señala que como se explicó en la sentencia C-648 de 2002 con la norma acusada no se están invadiendo por la Contraloría “órbitas de competencia de otras autoridades que tengan a cargo la determinación de otros tipos de responsabilidad de los servidores públicos o de particulares, incluso por una misma actuación” 5.

El carácter autónomo y resarcitorio de la acción de responsabilidad fiscal a cargo de las contralorías es compatible con la responsabilidad que deduzcan otras autoridades judiciales o administrativas en relación con el cumplimiento irregular o el incumplimiento de las obligaciones que surjan del contrato de seguro.

Así las cosas, para la Corte es claro que el juez del contrato de seguro no cambia por el hecho de la existencia de la disposición que se acusa.

No sobra recordar al respecto que del carácter bilateral y oneroso del contrato de seguros surge la obligación para el asegurador de pagar oportunamente la indemnización cuando a

ello haya lugar, “pues ella hace parte de los compromisos que la empresa aseguradora adquiere en ejercicio de la autonomía de la voluntad contractual y de la aceptación de los riesgos que ampara y en desarrollo de un objeto lícito que es propio del giro de sus negocios”. Y que en todo caso como también ya se señaló por la Corte “la vinculación de la Compañía de seguros está determinada por el riesgo amparado, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas”⁶.

4.2 En lo que se refiere a las garantías en el proceso de responsabilidad fiscal la Corte ya señaló que en el presente caso no puede considerarse vulnerado el derecho de defensa y en general el debido proceso de la compañía de seguros puesto que esta “dispone de los mismos derechos y facultades que asisten al principal implicado, para oponerse tanto a los argumentos o fundamentos del asegurado como a las decisiones de la autoridad fiscal”. La norma acusada señala en efecto que vinculada al proceso la compañía de Seguros en calidad de tercero civilmente responsable ésta” tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado”

Al respecto téngase en cuenta que la actuación adelantada por las contralorías se cumple en un proceso de naturaleza administrativa⁷ y que la resolución por la cual se decide finalmente sobre la responsabilidad fiscal constituye un acto administrativo, que como tal, puede ser objeto de los recursos en la vía gubernativa – artículos 49 a 61 del C.C.A – de la misma manera que puede ser impugnado ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo⁸

Téngase en cuenta, así mismo, que como lo ha señalado la Corporación en reiteradas ocasiones en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso (artículo 29 C.P.) en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas (artículo 209 C.P.).

Al respecto, en la Sentencia SU 620 de 1996 la Corporación señaló concretamente lo siguiente:

“En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente

compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”⁹ (subrayas fuera de texto)

No sobra recordar finalmente, sobre este punto que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 610 de 2000 el Legislador estableció como principio orientador del proceso de responsabilidad fiscal, que en éste “se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo”.

4.3 Así las cosas, la supuesta discriminación del asegurador no existe y por tanto el cargo por la vulneración del artículo 13 superior por la diferencia de tratamiento en el acceso a la justicia no está llamado a prosperar.

Como se señaló en efecto en los acápites precedentes de esta sentencia, dado que con la vinculación de la compañía de seguros al proceso de responsabilidad fiscal el debido proceso no puede considerarse desconocido, la vulneración del derecho a acceder a la administración de justicia en las mismas condiciones de cualquier procesado carece de fundamento.

En consecuencia la Corte declarará la exequibilidad del artículo 44 de la ley 610 de 2000 frente al cargo planteado por el actor en este sentido y así lo señalará en la parte resolutive

de esta sentencia.

5. La ausencia de vulneración del principio de unidad de materia

Al respecto la Corte recuerda que en reiterada jurisprudencia se ha sostenido que el principio de unidad de materia no es un concepto rígido que pueda restringir de manera excesiva la tarea del Legislador, sino que debe entenderse dentro de un objetivo razonable de garantizar que el debate democrático se realice de manera transparente, al mismo tiempo que tiende a facilitar la aplicación de las normas por parte de sus destinatarios, sin que puedan aparecer de manera sorpresiva e inconsulta, temas que no guardan ningún tipo de relación con las disposiciones objeto de regulación por el Congreso¹⁰.

Sobre el particular ha señalado esta Corporación la importancia de determinar el núcleo temático de la ley objeto de análisis y la conexidad de éste con las disposiciones atacadas.¹¹, para establecer si existe una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma. Al respecto ha dicho:

“Esta Corporación en múltiples pronunciamientos se ha referido al principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Al respecto ha sostenido ‘que la razón de su exigencia constitucional tiene como único propósito evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas.’¹²

Ahora bien, es importante resaltar que, en aras de no obstaculizar el trabajo legislativo, el principio de la unidad de materia no puede distraer su objetivo, esto es, sobrepasar su finalidad pues, ‘Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley¹³. En consecuencia, el término “materia” debe interpretarse desde una perspectiva ‘amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el

proceso de formación de la ley'14."15

Frente al caso concreto, encuentra la Corte que el precepto acusado en nada contraviene el principio de unidad de materia, toda vez que existe una clara relación teleológica y sistemática entre éste y el objeto de la ley 610 de 2000 "por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Al respecto cabe recordar que el artículo 1° Ley 610 de 200 define el proceso de responsabilidad fiscal como el "conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado."

El artículo 4° por su parte precisa que la responsabilidad fiscal tiene por objeto "el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal".

Ahora bien, el papel que esta llamado a jugar el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza.

Así como ya lo explicó la Corte, cuando el Legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de tercero civilmente responsable en los procesos de responsabilidad fiscal lo que está haciendo es atender el principio de economía procesal para asegurar el pago de la indemnización evitando un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la misma luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra, en atención de los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público¹⁶.

La vinculación del asegurador establecida en la norma acusada, además del interés general y de la finalidad social del Estado que representa, constituye una medida razonable, que en ejercicio de su potestad de configuración legislativa bien podía adoptar el Congreso por estar

ella íntimamente relacionada con el cumplimiento de los objetivos del juicio fiscal que regula la Ley 610 de 2000.

Así las cosas, tampoco tiene posibilidad de prosperar el cargo planteado por el actor en su demanda contra la disposición acusada por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-648 de 2002 en relación con los cargos formulados en contra del artículo 44 de la Ley 610 de 2000 por la supuesta vulneración del principio de separación de las ramas y órganos del poder público, así como del debido proceso.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidente (e)

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Invoca para sustentar sus afirmaciones algunos apartes de varias sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado

2 Corte Constitucional. Sentencia C-648-02. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

3 La Corte ha precisado las distinciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria. Sobre este aspecto, en la sentencia C-484 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se dijo: “Esta Corporación tampoco encuentra que la existencia de multas y amonestaciones en el proceso de responsabilidad fiscal, vulneran el principio del non bis in idem en relación con las sanciones disciplinarias de los mismos nombres, pues como lo ha dicho en varias oportunidades esta Corte, sólo es posible predicar la vulneración del artículo 29 superior cuando dos sanciones consagran “identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación”. Pues bien, la multa sancionatoria en el proceso de responsabilidad fiscal pretende resarcir el daño causado al erario público,

mientras que la multa en el proceso disciplinario se impone como sanción a una conducta en el servicio jurídicamente reprochable. Así mismo, la multa y la amonestación como medidas correccionales en el proceso fiscal, no tienen la misma naturaleza que las sanciones disciplinarias del mismo nombre, como quiera que, estas últimas, son impuestas como consecuencia del incumplimiento de los deberes propios del servidor público y, las primeras facilitan el ejercicio de la vigilancia fiscal. De igual manera, las medidas comparadas no tienen el mismo objeto, ya que las primeras pretenden sancionar una conducta reprochable disciplinariamente y, las segundas, buscan garantizar la eficiencia y eficacia del control fiscal. Finalmente, las multas y las amonestaciones correccionales y disciplinarias tampoco se identifican en cuanto al sujeto pasivo, como quiera que las primeras podrán imponerse a cualquier persona que maneje bienes o fondos del Estado, mientras que las sanciones disciplinarias se desenvuelven en el estricto ámbito de la función pública”.

4 La vinculación del garante constituye, junto con la coadyuvancia y la denuncia del pleito, una modalidad de intervención de terceros en el proceso, permite la acumulación de acciones y representa la concreción del principio de economía al permitir que dos conflictos puedan resolverse en la misma actuación. El llamamiento en garantía permite hacer efectivas las obligaciones surgidas en el contrato de seguro. Constituye también un mecanismo para que el asegurador, que es una persona jurídica diferente a la administración y al servidor público, participe en el proceso de responsabilidad fiscal para representar y defender sus intereses en el resultado del proceso.

5 Sentencia C-648 /02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

6 Sentencia C-648 /02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

7 Como se señaló en la Sentencia C- 832/02 “ Ciertamente, la Corte ha entendido que los órganos de control llevan a cabo una administración pasiva que consiste en la verificación de la legalidad, eficacia y eficiencia de la gestión de la administración activa, esto es, aquella que es esencial y propia de la rama ejecutiva, aunque no exclusiva de ella, pues los otros órganos del Estado también deben adelantar actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines”. En este sentido, “la atribución de carácter administrativo a una tarea de control de la Contraloría no convierte a esa entidad en un órgano de administración activa, puesto que tal definición tiene como único efecto permitir la impugnación de esa

actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (...) Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan, por lo cual la doctrina suele señalar que al lado de esa administración activa existe una administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la administración activa.” Sentencia C-189 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Sobre el particular ver el análisis efectuado en las Sentencias C- 557/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1159/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C- 832/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 Sentencia SU-620 de 1996; M.P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido ver las Sentencias C-557/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-619/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C- 840/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

10 Ver la Sentencia C-233/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

11 Sentencia C-501 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

12 Sentencia C- 523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

13 Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

14 Sentencia C- 523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

15 Sentencia C-565/97 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

16 Sentencia C-648 /02 M.P. Jaime Córdoba Triviño