

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL
SENTENCIA C-831 DE 2001.

Estudiante:

VIVIANA MELISA BURGOS CÁRDENAS

Profesor:

LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ
Doctor en Derecho Público

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL
SAN JUAN DE PASTO
2011

TABLA DE CONTENIDO

1. IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA.....	4
1.1 Entidad Judicial que expide la Sentencia:	4
1.2 Radicación del proceso y fecha de expedición de la sentencia:..	4
1.3 Actor:	4
1.4 Norma Jurídica: Texto de la Norma Acusada.....	4
1.5 Quién es el Magistrado Ponente de la Corte Constitucional	4
1.6 Agente del Ministerio Publico (Procurador General de la Nación) y cuando emitió su concepto.	5
1.7 Quienes son los terceros intervinientes	5
2. POSTURA Y ARGUMENTOS JURÍDICOS DE LAS PARTES EN EL PROCESO	5
2.1 Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad.....	5
2.1.1 fundamentos de la demanda:.....	5
2.1.2 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la demanda.....	6
2.2. Fundamentos jurídicos de la Procuraduría General de la Nación en el juicio de constitucionalidad.....	7
2.3 Fundamentos jurídicos de los terceros intervinientes en los juicios de constitucionalidad.	8
2.3.1 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la Procuraduría y los Terceros Intervinientes.....	8
3. POSTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA PARTE MOTIVA O CONSIDERATIVA Y EN LA PARTE RESOLUTIVA.	9
3.1. Problema Jurídico planteado por la Corte Constitucional en la parte motiva de la sentencia y la solución que dio al mismo	9
3.1.1 Problema Jurídico:	9
3.1.2 Solución al problema jurídico:	10

3.2 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la Corte al resolver el problema jurídico.	11
3.3. Planteamiento del caso concreto y la resolución al mismo.	12
3.3.1 Caso Concreto	12
3.3.2 Solución:	12
3.4 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la Corte al resolver el caso jurídico.	13

SENTENCIA C- 832 DE 2001

1. IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA

1.1 Entidad Judicial que expide la Sentencia:

Corte Constitucional

1.2 Radicación del proceso y fecha de expedición de la sentencia:

Referencia: expediente D-3388

Fecha de expedición: Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de dos mil uno (2001)

1.3 Actor:

Andrés Caicedo Cruz.

1.4 Norma Jurídica: Texto de la Norma Acusada.

El texto de la disposición demandada es el que se subraya:

DECRETO 01 DE 1984

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 136.- Modificado. Ley 446 de 1998, artículo 44. Caducidad de las acciones.

(...)

9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad".

1.5 Quién es el Magistrado Ponente de la Corte Constitucional

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

1.6 Agente del Ministerio Público (Procurador General de la Nación) y cuando emitió su concepto.

La Corte mediante auto de febrero 2 de 2001, proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Edgardo José Maya Villazón (Procurador General de la Nación) para lo de su competencia.

1.7 Quienes son los terceros intervinientes

Ministerio de Justicia y del Derecho: El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho.

2. POSTURA Y ARGUMENTOS JURÍDICOS DE LAS PARTES EN EL PROCESO

2.1 fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad

2.1.1 FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

- Para el actor la Norma viola el derecho de defensa, porque el término de caducidad corre desde que la autoridad pública pague, lo cual toma algún tiempo. Así las cosas, advierte el actor que quien ha sido servidor público puede, después de haber transcurrido un tiempo indeterminado, verse de repente sometido a una acción de repetición. Tiempo en el cual han desaparecido los elementos necesarios para que pueda defenderse de manera efectiva.
- También considera que se está violando el debido proceso. Cuando se inicia un proceso en el cual se puede plantear la responsabilidad del servidor público a través de la acción de repetición, a dicho servidor no se le define su situación en un término razonable y debe esperar que se produzca una sentencia y adicionalmente que la administración pague.

Implica lo anterior, según el mencionado ciudadano, que cuando la administración es demandada por un hecho que puede dar lugar a la repetición contra el servidor público, la misma debe llamarlo en garantía y no esperar a demandar posteriormente.

- el artículo mencionado viola el principio de igualdad porque existe un tratamiento desigual entre el que se da a la acción contra el servidor público

que es objeto de la acción de repetición y las demás acciones judiciales, sin que exista para ello un fundamento razonable.

- Además, el ciudadano, aduce que el término de caducidad se cuente desde el momento en que se puede ejercer la acción, que en este caso es desde el momento en que puede llamar en garantía al servidor o antiguo servidor y no como lo establece la norma impugnada.

2.1.2 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la demanda.

Los fundamentos de la demanda, en mi concepto, no son razonables, porque: Para desvirtuar la afirmación del actor que afirma haber una indeterminación en el tiempo en cuanto del pago que la entidad haría al particular. Hay que destacar que la entidad no puede, a su arbitrio, determinar el momento definitivo del pago, ya que el cumplimiento de esa obligación está sujeta a estrictas normas presuéstales, lo anterior sustentado en artículo 177 del C.C.A

Además, en cuanto a la presunta violación del derecho de defensa y debido proceso, el Actor no tiene conocimiento que existen varias formas para vincular al funcionario al proceso por los cuales no habría una indeterminación o incertidumbre del tiempo y mediante estas formas procesales, el funcionario puede ejercer su Derecho de defensa.

Estos procesos de vinculación son:

- i. artículo 78 establece que, el particular afectado o perjudicado con el daño antijurídico por la acción u omisión estatal, está facultado para demandar a la entidad pública, al funcionario o ambos. **En este último evento, la responsabilidad del funcionario habrá de establecerse durante el proceso.**
- ii. A través del llamamiento en garantía al funcionario, el cual, de conformidad con las normas procesales de carácter contencioso administrativo, deberá hacerse por la entidad dentro del término de fijación en lista.
- iii. Por medio de la acción de repetición ejercida de manera independiente por la entidad pública condenada contra el funcionario.

Otro aspecto que no me parece razonable es la afirmación del demandante de que el término de caducidad se cuente desde el momento en que se puede llamar en garantía al funcionario ya que la acción de repetición necesita de unos requisitos

sin los cuales no se podría iniciar; entre los cuales está que se haya realizado tal pago, toda vez que resultaría contrario a derecho repetir cuando aún no se ha pagado.

Además la figura de llamamiento en garantía tiene un carácter autónomo de la acción de repetición, en tanto que la acción de repetición se encuentra en el artículo 78 del Código Contencioso administrativo y el llamamiento en garantía está consagrado en el artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, y tiene entre sus requisitos la existencia de un derecho contractual para que el llamamiento en garantía sea procedente.

Otro aspecto incorrecto en que se fundamenta la demanda es la presunta violación del principio de igualdad dado que, según el actor, existe un tratamiento desigual entre el que se da a la acción contra el servidor público que es objeto de la acción de repetición y las demás acciones judiciales. En cuanto a esto hay que resaltar que la naturaleza de los sujetos procesales y los términos en que uno y otro deben someterse son diferentes, lo cual implica que las condiciones en que el Estado y los particulares enfrentan la carga procesal de la caducidad no son susceptibles de comparación. Además la misma Corte Constitucional ha dicho que la caducidad de una acción dependerá del caso concreto, es decir, depende de su naturaleza y se fijara según los criterios de proporcionalidad y finalidad.

2.2. Fundamentos jurídicos de la Procuraduría General de la Nación en el juicio de constitucionalidad

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la norma demandada:

- La acción de repetición es autónoma y no se opone al llamamiento en Garantía.
- En cuanto a la caducidad de la acción de repetición, el legislador estableció su término de caducidad, atendiendo no sólo a la autonomía de ésta acción, sino a los presupuestos necesarios para su procedencia.

Estos son: (1) la existencia de una sentencia en firme y (2) que efectivamente la entidad cancele la condena. De no estar presentes estos elementos, la acción de repetición no se podrá estructurar y con mayor razón tampoco la caducidad de ésta.

Así las cosas, la norma respeta el debido proceso en la medida que establece unas pautas predeterminadas que se deben seguir para tener la certeza jurídica de que efectivamente existe responsabilidad en cabeza de un funcionario público específico.

- En cuanto al derecho de defensa. el funcionario involucrado puede hacer uso del derecho de defensa, pues en la sentencia que se dicta en contra del Estado estarán expuestas las razones de la condena y el monto de la misma, facilitando la labor que implica su defensa.

2.3 Fundamentos jurídicos de los terceros intervinientes en los juicios de constitucionalidad.

Tercer Interviniente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó escrito de intervención en defensa de la disposición demandada, solicitando la declaratoria de exequibilidad de la misma:

- el Estado conforme al artículo 90 de la Constitución Política, tiene la obligación de repetir contra sus funcionarios cuando resulte condenado patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo. Dicha acción se adelanta siempre y cuando el funcionario no haya sido llamado en garantía de conformidad con las normas que regulan la materia.
- En su concepto, la obligación de repetir no surge, como lo afirma la demanda, desde que la entidad tenga la posibilidad de llamar al funcionario en garantía, sino desde "el momento mismo en que sea impuesta la condena en contra de la entidad y ésta tenga que asumirla, momento en el cual se configura el detrimento patrimonial de la condena impuesta."

Así las cosas, concluye que la fijación del término de caducidad de la acción de repetición a partir del día siguiente en que la entidad pague la condena, resulta razonable y proporcional.

2.3.1 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la Procuraduría y los Terceros Intervinientes.

Estoy de acuerdo con el concepto emitido por el Procurador General de la Nación "La acción de repetición es autónoma y no se opone al llamamiento en Garantía." porque efectivamente realiza un análisis de las figuras de la acción de repetición y de la figura llamamiento en garantía. Lo anterior sustentado en sentencia del Consejo del Estado , providencia de diciembre 9 de 1998, expediente D-3388, la cual cita textualmente " (..) Sea que la administración incoe la acción de repetición luego de culminado el proceso de responsabilidad o que dentro de este se produzca el llamamiento en garantía, debe observarse que, en cualquiera de estos casos, existen dos relaciones jurídicas diferentes en cuanto a su alcance y contenido (..). Sin embargo, hay que hacer una aclaración, si bien son dos figuras

distintas, la acción de repetición solo es procedente siempre y cuando no estuviere vinculado el funcionario al proceso mediante el llamamiento en garantía.

En cuanto al aspecto de la Caducidad estoy de acuerdo con lo señalado por el Señor Procurador, el cual dice que el término de caducidad responde a los elementos necesarios que deben concurrir para poder iniciar la acción repetición. Sin embargo me parece importante destacar que otro de los motivos para el establecimiento de la caducidad de esta acción es la de promover por la eficiencia de la administración para repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios.

Respecto de lo expuesto por el Procurador, en cuanto que los presupuestos para la procedencia de la acción de repetición, permiten que se respete el debido proceso del funcionario. Hay que decir que no es solo son estos los que permiten el cumplimiento de este derecho, sino que lo es también la fijación de un tiempo legal determinado en el cual se deba pagar la condena.

Para lo expuesto por el Ministerio de Justicia y del Derecho, estoy de acuerdo con su afirmación en cuando dice que la acción de repetición se adelanta siempre y cuando el funcionario no haya sido llamado en garantía de conformidad con las normas que regulan la materia. Estoy de acuerdo ya que el Procurador y el Consejo de Estado, aunque se han pronunciado respecto a este y confirman que estas dos figuras son autónomas y que tienen alcance y contenido diferente, las dos no pueden concurrir al mismo tiempo.

3. POSTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA PARTE MOTIVA O CONSIDERATIVA Y EN LA PARTE RESOLUTIVA.

3.1. Problema Jurídico planteado por la Corte Constitucional en la parte motiva de la sentencia y la solución que dio al mismo

3.1.1 Problema Jurídico:

- a) Corresponde a la Corte determinar si la consagración de la fecha de pago definitivo por parte de la entidad condenada como el punto de partida del término de caducidad de la acción de repetición, comporta un elemento de indeterminación, que pueda considerarse violatorio del derecho al debido proceso.
- b) Así mismo, debe la Corte evaluar si de tal situación se deriva una violación del derecho a la igualdad, cuando se compara el inicio del término de caducidad en este caso, frente al inicio de los términos de caducidad de las demás acciones contencioso administrativas.

3.1.2 Solución al problema jurídico:

a)

En la norma demandada, el pago definitivo que se haga al particular de la condena impuesta por el juez a la entidad, determina el momento a partir del cual comienza a contarse el término de dos años que el legislador ha establecido para la caducidad de la acción de repetición, toda vez que el presupuesto para iniciar la mencionada acción, es, precisamente, que se haya realizado tal pago, puesto que resultaría contrario a derecho repetir cuando no se ha pagado.

Se tiene, pues, que uno de los requisitos de la acción de repetición es el pago de la condena que haya sufrido la Administración, y por consiguiente, resulta razonable que se haya fijado el momento en que se realiza ese acto jurídico como punto de partida para computar el término de caducidad.

Por otra parte, contrariamente a lo que afirma el demandante, la entidad no puede, a su arbitrio, determinar el momento definitivo del pago, ya que el cumplimiento de esa obligación se encuentra sujeto a estrictas normas presupuestales (art.177 C.C.A y art. 345 y 346 Constitución).

De acuerdo con el artículo 177 del C.C.A la ley razonablemente le ha otorgado un plazo de dieciocho meses para realizar los trámites para el pago, so pena de sanciones disciplinarias a los funcionarios que no procedan de acuerdo con el trámite. Además la Corte, al examinar la constitucionalidad del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo afirmó que " a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago – evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales- , los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho meses (18) que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria"

Por lo tanto, el Estado cuenta con un término preciso para efectuar el respectivo trámite presupuestal para efectos de cancelar el monto de la condena judicial por los perjuicios causados a los particulares.

En síntesis es viable afirmar, que el plazo con que cuenta la entidad para realizar el pago de las sentencias de condena en su contra, no es indeterminado, y por lo tanto, el funcionario presuntamente responsable, objeto de la acción de repetición, no tendrá que esperar años para poder ejercer su derecho de defensa.

- b) Por otra parte, para establecer si una norma vulnera el derecho a la igualdad es necesario determinar si las situaciones entre las cuales se alega que existe una diferencia constitucionalmente injustificada son susceptibles de confrontación. Es decir, si se puede establecer un término de comparación entre tales situaciones.

En el presente caso no es así, puesto que los sujetos en una y otra situación son diferentes. Mientras en la acción de repetición el legitimado en la causa por activa es la Administración, que es titular del poder de imperium del Estado y se le encomienda la gestión del interés público, en las demás acciones contenciosas por regla general y en virtud del privilegio de la decisión previa y ejecutoria el demandante es un particular. La naturaleza de los sujetos procesales y los términos en que uno y otro deben someterse a la contingencia de una acción en su contra son diferentes, lo cual implica que las condiciones en que el Estado y los particulares enfrentan la carga procesal de la caducidad no sean susceptibles de comparación.

En este orden de ideas, en la acción de repetición existe un interés público en la recuperación del patrimonio perdido como consecuencia de la responsabilidad del Estado por culpa de uno de sus servidores: recuperar el patrimonio público y preservar el principio de eficiencia en la función pública. Por el contrario, el interés que tienen los particulares en obtener el restablecimiento de sus derechos o la reparación patrimonial por un daño es eminentemente privado.

Estas diferencias en la situación jurídica en que los sujetos enfrentan la contingencia de una acción en su contra, y en cuanto a los bienes jurídicos en juego impiden comparar el término de caducidad entre la acción de repetición con el de las otras acciones contencioso administrativas. Por lo tanto, el cargo por vulneración del derecho a la igualdad no está llamado a prosperar.

3.2 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la Corte al resolver el problema jurídico.

La decisión de la Corte, me parece razonable, toda vez que la acción de repetición es el mecanismo idóneo para proteger el patrimonio público, el cual es fundamental para que el estado cumpla con los fines y propósitos del Estado Social de Derecho. En este mismo sentido, si el legislador no hubiese creado estos mecanismos procesales para poder vincular a los funcionarios con el objeto de determinar si su conducta dolosa o gravemente culposa es la causa de la condena impuesta a la entidad, el Estado se encontraría sin herramientas para la defensa de la integridad de su patrimonio y para preservar la moralidad pública. Y

de ninguna manera el hacer uso de estos mecanismos propicia la vulneración de los derechos de los ciudadanos, en este caso ciudadano en calidad de funcionario o ex funcionario público.

Como muy bien lo explica la Corte en cuanto a la imposición de un término para la caducidad de la acción, su justificación responde a que se estaría generando un grave detrimento patrimonial a la administración por su inactividad o por no repetir rápidamente contra el funcionario o ex funcionario ya que la imposición del término de 2 años tiene como finalidad la celeridad y eficiencia en la administración, y de este modo que el Estado repita, lo más pronto posible, contra el funcionario que le causa la condena a la Administración.

Con respecto a los términos fijados para la caducidad y su presunta violación del principio de igualdad, hay que tener en cuenta, como bien explica la Corte, que el Legislador tiene una amplia potestad para fijar estos términos, claro está, sin que sean fijados de forma arbitraria, ya que estos deben ser razonables y proporcionales. Además, que en este caso concreto, la Corte para dar su decisión, primero, hace un análisis si hay punto de comparación entre las demás acciones contenciosas administrativas con la acción de repetición, llegando a la conclusión de que no es posible su comparación y que los fines que persiguen son distintos.

3.3. Planteamiento del caso concreto y la resolución al mismo.

3.3.1 Caso Concreto

Se declare la inconstitucionalidad parcial contra el numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. En cuanto que esta norma vulnera los derechos a la igualdad y al debido proceso, porque la fijación de la fecha de pago como el momento a partir del cual se comienza a contar el término de caducidad, comporta cierto grado de indeterminación, sobre la base de que el funcionario, transcurridos varios años desde la ocurrencia de los hechos, puede verse abocado a responder patrimonialmente en virtud de la acción de repetición.

3.3.2 Solución:

si la entidad condenada, incumpliendo la normatividad anotada, desborda los límites de tiempo señalado para el pago de las citadas condenas, ello no puede afectar el derecho al debido proceso del servidor presuntamente responsable, razón por la cual, la norma será declarada exequible bajo el entendido de que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

3.4 Razones fácticas o jurídicas por las que está o no de acuerdo con la Corte al resolver el caso jurídico.

La decisión de la Corte es razonable ya que como se demostró en su análisis, a lo largo de la sentencia, la norma no vulnera la constitución ni los derechos de los ciudadanos en calidad de funcionarios o ex funcionario. Sin embargo para que no se presenten futuras violaciones o interpretaciones erróneas, la Corte aclara como debe entenderse la normatividad para que el tiempo de pago, no vulnere el derecho al debido proceso.

La decisión de la Corte es clara ya que resalta exactamente cuáles es el tiempo en que la entidad condenada debe realizar el pago y en que normas fundamenta estos términos. Por lo anterior es importante resaltar que anteriormente ya se hizo una revisión de constitucionalidad del artículo 177 del C.C.A, resultando exequible, por lo cual la decisión de la Corte está bien fundamentada y no hay posibilidad de remitir posteriormente a dicho artículo y argumentar que va en contra del ordenamiento jurídico.

La decisión de la Corte, aunque es bueno que realice estas aclaraciones de cómo debe entenderse una norma hay que resaltar que la acción de repetición se encuentra elevada a rango constitucional, art. 90, y que las normas procedimentales como las del artículo 177 C.C.A deben ser conocidas por los funcionarios que ejercen la administración pública, entonces lo que hace la Corte más bien es recordarles la existencia y el deber de aplicación de dicho artículo.