Función Pública

Sentencia 394 de 2002 Corte Constitucional

Sentencia C-394/02

SENTENCIA C-394/02

Referencia: expediente D-3773

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 7 y 11 de la Ley 678 de 2001

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites 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 Luis Pabón Apicella demandó los artículos 1, 7 y 11 de la Ley 678 de 2001 "*por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición*".

Mediante auto del 29 de Octubre de 2001, el Magistrado Ponente decidió admitir la demanda de la referencia, salvo en relación con los cargos contra los artículos 1 y 7, por considerar que no se dio cumplimiento en relación con ellos a los requisitos exigidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991 "*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*", en consecuencia, otorgó un plazo de tres (3) días al actor para que corrigiera la demanda en este sentido. Al proveer sobre la admisión, se ordenó fijar el negocio en lista en la Secretaría General de la Corte, para asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera el concepto de su competencia, y así mismo realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Vencido el término legal, la Secretaría General de esta Corporación informó que el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella no presentó escrito de corrección, razón por la cual el Magistrado Sustanciador mediante auto proferido el 13 de noviembre de 2001 rechazó la demanda de la referencia en relación con los cargos contra los artículos 1 y 7 de la ley 678 de 2001.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.509 del 4 de agosto de 2001.

"Ley 678 de 2001

(Agosto 3)

por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición

El Congreso de la República

DECRETA

(.)

Capítulo II

Aspectos Procesales

(.)

Artículo 11.- Caducidad. La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha de pago total efectuado por la entidad pública.

Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas.

Parágrafo. La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar.

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley 678 de 2001, por considerar que vulnera los artículos 84 y 90 de la Constitución Política, con base en los argumentos que a continuación se sintetizan.

El actor señala que el artículo 90 superior no establece para la acción de repetición ningún término de caducidad por lo que debe entenderse que la Constitución Política "*no autoriza a imponer prescripción o caducidad al respecto*".

Esta circunstancia se corrobora en concepto del actor por el hecho de que en la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia- tampoco se hizo referencia a ningún término de caducidad para la acción de repetición.

Señala además que dicha Ley estatutaria reguló de manera general la materia y que en este sentido se vulnera el artículo 84 constitucional por cuanto se establece un requisito adicional para poder interponer la acción de repetición, que no consagra ni la Constitución, ni la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

V. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 11 de la Ley 678 de 2001, basado en los argumentos que a continuación se sintetizan.

Señala que si bien el texto del artículo 90 de la Constitución no señala un término de caducidad para la acción de repetición, ello no significa que el Legislador no pueda establecerlo, pues es claro que "*el diseño de las formas propias de cada juicio en general, y, el señalamiento de los términos procesales, en particular, es asunto o materia de reserva legal*".

Recuerda que esta Corporación en la sentencia C-832 de 2001 con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil analizó el tema de la caducidad de la acción de repetición al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes del numeral 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, y declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones "contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad", "*bajo el entendido 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 previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo*".

Advierte al respecto que en relación con la norma atacada en el presente proceso, en la que también se incluyeron dichas expresiones, debe entonces hacerse idéntico condicionamiento en razón a que existe "un pronunciamiento anterior en el mismo punto de derecho".

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El doctor Carlos Ariel Sánchez Torres atendiendo la designación efectuada por el presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, con el fin de rendir concepto en el proceso de la referencia, dada la petición que se produjera en ese sentido por esta Corporación, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma atacada, basado en que como lo ha explicado la jurisprudenciCita para el efecto apartes de la sentencia C-832 de 2001, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil.

el establecimiento de un término de caducidad para las acciones contencioso administrativas tiene como fundamento el principio general de seguridad jurídica y la eficiencia de la administración de justicia, por lo que en el presente caso no cabe ninguna duda sobre la constitucionalidad de una norma que simplemente desarrolla dichos principios.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No.2786 del 29 de enero de 2002, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada basado en los argumentos que enseguida se resumen.

Advierte que respecto del tema de la caducidad de la acción de repetición ya existe un pronunciamiento de esta Corporación en la sentencia C-832 de 2001, que declaró exequibles algunos apartes del numeral 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, decisión de la que se deduce claramente que el propósito del establecimiento de un término de caducidad para dicha acción es el de asegurar la eficiencia de la administración de justicia.

En este sentido señala que la circunstancia de que el Constituyente no hubiera previsto expresamente dicho término no limita al legislador para establecerlo, pues de acuerdo con la Constitución es a éste a quien corresponde "*señalar la forma y los procedimientos que han de agotarse para acudir a la administración de justicia*".

Afirma así mismo, que si bien la Ley 678 de 2001 no es la primera disposición que ha regulado la acción de repeticióCita al respecto el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, el artículo 54 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 71 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia., ésta fue expedida con el fin de reglamentar de manera general el ejercicio de la misma como se desprende de su contenido y de la exposición de motivos respectivAl respecto recuerda el objeto de cada uno de los diferentes capítulos de la Ley 678 de 2001, y de la exposición de motivos del proyecto que dio origen a la misma.

Con base en lo anterior, concluye que, ".*el término de caducidad consagrado en la norma acusada para la acción de repetición, en manera alguna desconoce el artículo 90 de la Carta Política, menos aún el artículo 71 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

2. La materia sometida a examen

Para el demandante el artículo 11 de la ley 678 de 2001 desconoce el artículo 90 de la Carta en tanto regula una materia, -la caducidad de la acción de repetición- a la que no se refirió dicho texto constitucional. Así mismo considera que al establecerse un requisito que no prevé la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, norma que en concepto del actor reguló de manera general el tema de la acción de repetición, se vulnera igualmente el artículo 84 superior.

Los intervinientes unánimemente solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma atacada, al tiempo que señalan que los considerandos de la Sentencia C- 832 de 2001, en la que esta Corporación declaró exequibles de manera condicionada algunos apartes del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo relativos al término de caducidad de la acción de repetición, resultan aplicables en el presente proceso. El representante del Ministerio del Interior agrega que el condicionamiento al que se sometieron dichos apartes en esa sentencia debe hacerse igualmente en relación con el artículo 11 de la Ley 678 de 2001 que se analiza.

El Señor Procurador General de la Nación coincide con los intervinientes en

la solicitud de la declaratoria de exequibilidad y hace énfasis en la clara competencia del Legislador en relación con el diseño de las formas propias de cada juicio. Aclara que la norma atacada es la que reglamenta de manera general el tema de la acción de repetición y no la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que en ningún caso estaría siendo desconocida por dicha norma.

Corresponde a la Corte examinar en consecuencia si, como lo afirma el demandante, el artículo 11 de la ley 678 de 2001 desborda el mandato del artículo 90 de la Carta al establecer un término de caducidad que éste no señala expresamente, así como si se vulnera o no el artículo 84 constitucional al haberse establecido en dicho artículo un requisito que tampoco contempla la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

La Corte debe examinar igualmente la incidencia que pueda tener en este proceso el condicionamiento establecido por esta Corporación en la Sentencia C-832 de 2001, en relación con la fecha a partir de la cual se cuenta el término de caducidad de la acción de repetición.

3. Consideraciones preliminares.

Previamente la Corporación considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a (i) la existencia de una cosa juzgada material en este proceso, (ii) la institución jurídica de la caducidad, (iii) el alcance de las disposiciones contenidas en la Ley Estatuaria de Administración de Justicia en este campo, que resultan necesarias para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

III. 1. Cosa juzgada material en relación con la expresión "contados a partir del día siguiente al de la fecha de pago total efectuado por la entidad pública"

El fenómeno de la cosa juzgada constitucional, lo ha señalado reiteradamente la jurisprudenciSobre el fenómeno de la cosa juzgada material ver entre otras las Sentencias C-489/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz , C-146/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra , C-551/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis con S.P.V. Magistrado Jaime Araujo Rentería , C-774/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil con A.V. Magistrado Manuel José Cepeda Espinoza., no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico.

En efecto, hay lugar a declarar la cosa juzgada formal "*cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma*

que es llevada posteriormente a su estudio", y la cosa juzgada material "*cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos*.Ver Sentencia C-427/96 M.P. Alejandro Martinez Caballero. En este último caso tal fenómeno "*tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto, de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política.Sentencia C-427/96 M.P Alejando Martínez Caballero..*

Ahora bien, como lo señalan los intervinientes y la vista fiscal en sus escritos, esta Corporación en la Sentencia C-832 de 2001 con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "*contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidadLa Parte resolutiva de la Sentencia al respecto señaló : "Declarar EXEQUIBLE la expresión "contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad", contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, bajo el entendido 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.,* contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

En la medida en que idéntica expresión se encuentra contenida en el primer inciso del artículo 11 de la ley 678 de 2201 atacadArtículo 11.- Caducidad. La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha de pago total efectuado por la entidad pública. (...), esta Corporación deberá estarse a lo resuelto en dicha Sentencia en relación con esa expresión, por configurarse en relación con ella el fenómeno de cosa juzgada material.

Cabe precisar al respecto que no solamente el inciso aludido reproduce en su totalidad el texto del numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativ"Artículo 136. 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", sino que la función que cumple la norma en uno y otro caso es idéntica, vale decir establecer el término de caducidad para la acción de repetición.

III. 2. La institución jurídica de la caducidad y su propósito en la acción de repetición.

La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés generaVer Sentencia C- 832 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil..

Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencIldem..

En materia de acción de repetición, aparte de las características y elementos antes anotados, la caducidad tiene como propósito fundamental propender por la eficiencia de la administración, al señalarse un plazo perentorio para que se pueda acudir a la jurisdicción en lo contencioso administrativo a demandar de los funcionarios, exfuncionarios, o de los particulares que ejerzan funciones públicas, el reintegro de lo pagado por el Estado como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposIdem..

El establecimiento de dicho plazo no significa que el Estado abandone su derecho a repetir lo pagado, sino que, en aras de su propio interés, que es el interés público, señala un momento a partir del cual en beneficio de la seguridad jurídica clausura la posibilidad de la tramitación del proceso de repetición. Como lo ha dicho la jurisprudencia en otros casos, lo que ocurre es que frente a dos valores caros al Estado constitucional y democrático de Derecho, el legislador los concilia mediante el establecimiento de un término preclusivo para que dentro de él se ejerza la acciónVer Sentencia C-709/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra..

III. 3. El alcance de las disposiciones de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en materia de repetición.

Como acertadamente lo recuerda el Señor Procurador General, la Ley 678 de 2001 no es la primera norma que hace referencia al tema de la acción de repetición. Tanto en el Código Contencioso Administrativo, en la Ley 80 de 1993, como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia se introdujeron algunas disposiciones que establecieron la obligación de repetir contra los servidores por cuya culpa grave o dolo el Estado debió responder por haberse causado un daño antijurídico causado por la acción u omisión de las autoridades públicas.

Dichas disposiciones no regularon de manera general la acción de repetición sino que simplemente afirmaron la vigencia de esta en los ámbitos de aplicación propios de las leyes enunciadas.

En este sentido los artículos 71 72 y 73 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia incluidos en el capitulo sexto, sobre responsabilidad del Estado y de sus funcionarios y empleados judiciales, establecieron respectivamente que:

"ARTICULO 71. DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO Y DEL EMPLEADO JUDICIAL. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial por un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

En aplicación del inciso anterior, lo pagado por una entidad pública como resultado de una conciliación equivaldrá a condena.

Para los efectos señalados en este artículo, se presume que constituye culpa grave o dolo cualesquiera de las siguientes conductas:

1. La violación de normas de derecho sustancial o procesal, determinada por error inexcusable.

2. El pronunciamiento de una decisión cualquiera, restrictiva de la libertad física de las personas, por fuera de los casos expresamente previstos en la ley o sin la debida motivación.

3. La negativa arbitraria o el incumplimiento injustificado de los términos previstos por la ley procesal para el ejercicio de la función de administrar justicia o la realización de actos propios de su oficio, salvo que hubiere podido evitarse el perjuicio con el empleo de recurso que la parte dejo de interponer.

ARTICULO 72. ACCION DE REPETICION. La responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales por cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya sido condenado el Estado, será exigida mediante la acción de repetición de la que éste es titular, excepto el ejercicio de la acción civil respecto de conductas que puedan configurar hechos punibles.

Dicha acción deberá ejercitarse por el representante legal de la entidad estatal condenada a partir de la fecha en que tal entidad haya realizado el pago de la obligación indemnizatoria a su cargo, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Ministerio Público. Lo anterior no obsta para que en el proceso de responsabilidad contra la entidad estatal, el funcionario o empleado judicial pueda ser llamado en garantía.

El incumplimiento de la obligación prevista en este artículo constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la ley, incluida la responsabilidad de carácter penal por la omisión del funcionario en perjuicio del patrimonio del Estado.

ARTICULO 73 COMPETENCIA. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos."

No cabe entonces como lo hace el demandante atribuir a la Ley Estatutaria de la administración de Justicia el carácter de norma reglamentaria general de la acción de repetición, ni de supeditar el contenido de las demás disposiciones que a ella se refieren a sus preceptos en este campo.

Ahora bien, cabe recordar que solamente con la expedición de la Ley 678 de 2001 de la que hace parte el artículo demandado, el Legislador se ocupó de manera sistemática de la regulación de la acción de repetición, estableciendo los aspectos sustantivos y procesales de la misma y del llamamiento en garantía, así como el régimen de medidas cautelares aplicable.

En este sentido el Legislador, luego de señalar que el objeto de la ley es el de regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y exservidores públicos y de los particulares que desempeñan funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución política o el llamamiento en garantía con fines de repetición (art. 1), se ocupó de definir la acción de repetición (art. 2), estableció los casos en que debe aplicarse (art 2 parágrafos 1, 2, 3 y 4), señalo sus finalidades (art.3) y su obligatoriedad (art. 4), así como los casos en que se presume dolo o culpa grave (arts. 5 y 6). Así mismo estableció los aspectos procesales aplicables (arts. 7 a 16).

Es con esta norma en consecuencia con la que el Legislador en ejercicio de su potestad de configuración decidió regular los diferentes aspectos de la acción de repetición, lo que no significa, como se verá mas adelante que su competencia haya quedado agotada con la expedición de la misma.

Y es entonces de esta Ley y no de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que se puede predicar el carácter de norma general en la materia, como se desprende además de la lectura del parágrafo 3 del artículo 2 la Ley 678 de 2001 que señala:

Artículo 2 (...) Parágrafo 3. La acción de repetición también se ejercerá en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en las normas que sobre la materia se contemplan en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Hechas las anteriores precisiones, la Corte entra en el análisis de los cargos planteados en la demanda.

4. El análisis de los cargos

Para el demandante, se repite, el artículo 11 de la Ley 678 de 2001 vulnera el artículo 90 de la Carta, al establecer un término de caducidad para la acción de repetición no previsto en él. Así mismo en concepto del actor la norma atacada desconoce el artículo 84 de la Constitución en cuanto establece un requisito no contemplado en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

4.1 La Potestad de configuración del Legislador en materia de términos procesales y la ausencia de violación del artículo 90 constitucional.

Frente a los cargos planteados esta Corporación recuerda que la potestad del legislador para desarrollar el contenido de la Carta Política no encuentra limitantes distintos al respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales. En este sentido cabe señalar que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativAl respecto ver entre otras las Sentencias C- 527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C- 247 /02 M.P. Alvaro Tafur Galvis con salvamento de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra. .

Así la jurisprudencia ha señalado que:

"(...)en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes"

(CP Arts 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países, como el de Francia. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de la V República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (artículo 37 de esa constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al Ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En cambio, en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes", por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso."

Ahora bien esta Corporación también ha dicho en reiterada jurisprudenciAl respecto, pueden consultarse entre otras las sentencias C-351 de 1994, C-370 de 1994,.C-166 de 1995, C-040 de 1997, C-078 de 1997, C-728 de 2000., que el establecimiento de términos que predeterminan el normal trámite de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las leyes. La Constitución entrega en efecto al Legislador un amplio margen de configuración política de los procedimientos, puesto que con ello no sólo pretende otorgar un alto grado de seguridad jurídica a los administrados sino también busca la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la CartVer Sentencia C-047/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett..

Al respecto esta Corporación ha hecho las siguientes precisiones:

El legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, es autónomo para fijar los plazos o términos que tienen las personas para ejercitar sus derechos ante las autoridades tanto judiciales como administrativas competentes. En este punto, el margen de configuración del legislador es muy amplio, ya que no existe un parámetro estricto para poder determinar la razonabilidad de los términos procesales. La limitación de éstos está dada por su fin, cual es permitir la realización del derecho sustancial. Al respecto la Corte ha señalado: '*En virtud de la cláusula general de competencia, el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial.Sentencia C-652/97 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa .Sentencia C-832 M.P. Rodrigo Escobar Gil.*

Entonces no cabe duda que en el asunto que ocupa la atención de la Corte, el Legislador simplemente estaba haciendo uso de su potestad de configuración al establecer un término de caducidad para la acción de repetición, y que en ejercicio de dicha potestad no desbordó en manera alguna los principios constitucionales aplicables en este campo y mucho menos el artículo 90 de la Carta para cuyo desarrollo y eficacia fue dictado el artículo atacado.

No puede prosperar en consecuencia el cargo planteado por el demandante a este respecto y así se declarará en la parte resolutiva de esta Sentencia.

4.2. La ausencia de violación del artículo 84 constitucionaARTICULO 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Para la Corte, como quedó claro en los considerandos preliminares de esta sentencia, no puede afirmarse que la Ley Estatutaria de Administración de Justicia haya "reglamentado de manera general" la acción de repetición, como lo afirma del demandante, sino que ésta se limitó a señalar la posibilidad de aplicar dicha acción en relación con los servidores judiciales.

Ahora bien, mal puede la disposición atacada contrariar el artículo 84 de la Carta, puesto que en el presente caso no se está estableciendo ningún requisito adicional para el ejercicio de un derecho o una actividad que hayan sido previamente reglamentados de manera general, sino que el Legislador en ejercicio de su potestad de configuración ha establecido un término de caducidad para una acción, en este caso la acción de repetición.

Téngase en cuenta además que la potestad de configuración del legislador en este campo no podría entenderse limitada por el artículo 84 constitucional. No debe olvidarse que como ya se dijo corresponde al Congreso a través de las leyes el desarrollo de las disposiciones constitucionales y que en virtud del numeral primero del artículo 150 de la Carta corresponde a él interpretarlas, reformarlas y derogarlas.

Sería ilógico considerar que el Legislador al haber reglamentado de manera general una materia, quedara limitado por su propia obra y se viera imposibilitado para reformarla o adicionarla. El único límite que tiene el Legislador en el desarrollo de la Constitución se encuentra en los expresos contornos que la Carta le fija en determinadas materias y por supuesto como ya se ha señalado repetidamente en esta Sentencia en el respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales.

Al respecto ha dicho la Corte:

"La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad la desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibicione del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado"Ver l a Sentencia C-527 de 1994 M.P. Alejandro Martínez

Caballero..

No puede tampoco prosperar en consecuencia el cargo planteado por el demandante por violación del artículo 84 superior y así se declarará en la parte resolutiva de esta Sentencia.

5. La fecha a partir de la cual se cuenta el término de caducidad y su incidencia en el análisis de la constitucionalidad del segundo inciso de la norma atacada.

Cabe recordar que esta Corporación en la Sentencia C-832 de 2001, hizo un análisis específico de la fecha a partir de la cual debe contarse el término de caducidad de la acción de repetición, al estudiar la constitucionalidad de algunas expresiones del numeral 9 del artículo 134 del Código Contencioso Administrativo y que en la referida sentencia condicionó la constitucionalidad de las mismas a que se entendiera que el término de caducidad 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.

Para la Corte, más allá de la configuración del fenómeno de cosa juzgada constitucional a que ya se hizo referencia en relación con el primer inciso de la norma atacada, -que reproduce de manera idéntica las expresiones aludidas-, resulta necesario detenerse en la posible incidencia que el condicionamiento efectuado en esa ocasión pueda tener en el presente proceso en relación con el segundo inciso del artículo 11 demandado, cuyo contenido plantea igualmente el problema de la determinación de la fecha a partir de la cual se cuenta el término de caducidad.

Dicho inciso segundo señala en efecto que "*Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas*".

Cabe recordar, para efecto del análisis propuesto, que en la sentencia C-832 de 2001, la Corte, al responder un cargo relativo a la supuesta violación del derecho al debido proceso hizo las siguientes consideraciones.

"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.

La propia Constitución señala el procedimiento que debe seguirse para presupuestar gastos. El artículo 346 superior, señala que no podrá incluirse partida en la ley de apropiaciones que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a una ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender al funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, en desarrollo del mandato constitucional, el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo prevé, que en el evento de ser condenada la Nación, una entidad territorial o una descentralizada al pago de una suma de dinero, el agente del ministerio público frente a la respectiva entidad, debe dirigirse a los funcionarios competentes para que incluyan en sus presupuestos, partidas que permitan sufragar las condenas. En concordancia con lo anterior, será causal de mala conducta por parte de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos, pagar las apropiaciones para el cumplimiento de las condenas más lentamente que el resto.

Prevé también el citado artículo que dichas condenas serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho meses después de su ejecutoria, y devengarán intereses moratorios. 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"Sentencia C 188 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

El procedimiento para el pago de las sumas adeudadas es el siguiente: Una vez notificada la sentencia a la entidad condenada, ésta, dentro del término de treinta (30) días, procederá a expedir una resolución mediante la cual se adoptan las medidas necesarias para el cumplimiento de la misma; igualmente, deberá enviar copia de la providencia a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la realización del pago. Junto con la sentencia deberá indicarse el nombre, identificación y tarjeta profesional de los representantes de la parte demandada, así como la constancia de notificación. (Decreto 768/93)

Quien fuere beneficiario de la condena, también podrá efectuar la solicitud de pago ante la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda. En concordancia con lo anterior, constituirá causal de mala conducta y dará lugar a sanciones disciplinarias, cualquier actuación negligente del servidor público que ocasione perjuicios económicos al Estado, en especial el pago de intereses.

De lo anterior se infiere, que como en razón del principio de legalidad del gasto público (artículos 345 y 346 de la Constitución), el Estado no puede, a diferencia de los particulares, disponer inmediatamente de sus recursos para el cumplimiento de las condenas a su cargo, la ley razonablemente le ha otorgado un plazo de dieciocho meses para realizar los trámites para el pago de las mismas, so pena de sanciones disciplinarias a los funcionarios que no procedan de acuerdo con el trámite anteriormente explicado.

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.

Si esta fecha no fuera determinada, se estaría vulnerando el derecho al debido proceso, ya que esto implicaría una prerrogativa desproporcionada para la Administración, y las prerrogativas deben ser proporcionadas con la finalidad que persiguen.

(...)

De acuerdo a lo señalado en el punto 4.1 (sicLa sentencia remite en realidad al numeral 5.1. , 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."

Es decir que para proteger el derecho al debido proceso del servidor presuntamente responsable en materia de repetición, el plazo con que cuente la entidad para realizar el pago de las sentencias de condena en su contra, no debe ser indeterminado, pues ello implicaría someter la posibilidad de ejercer el derecho de defensa de dicho servidor a la voluntad de la administración.

En este sentido y para dar certeza a la fecha a partir de la cual se cuenta el término de caducidad de la acción de repetición, la Corte condicionó la exequibilidad de los apartes de la norma que fue sometida a su consideraciónNumeral 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. 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." (Se subraya el parte demandado.) al entendido de que dicho término 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 Administrativ"Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para el cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria." .

Ahora bien en el segundo inciso del artículo 11 atacado en el presente proceso, se establece que en caso de que el pago se haga por cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas.

Para la Corte las consideraciones hechas en la Sentencia C- 832 de 2001 atrás citadas, determinan que se condicione igualmente la constitucionalidad de dicho inciso, pues la fecha del pago total efectuado por la entidad pública a que se refirió esa sentencia necesariamente coincide con la fecha del pago de la última cuota a que se alude en el presente caso.

Debe en consecuencia entenderse que la expresión "Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago", contenida en el segundo inciso del artículo 11 atacado solo es constitucional si se somete al mismo condicionamiento establecido por la Sentencia C-832 de 2001 para la expresión "contados a partir del día siguiente a la fecha del pago total efectuado por la entidad pública" es decir 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 mas tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

6. Consideraciones finales. Limitación de los efectos de la sentencia e inhibición en relación con el parágrafo del artículo demandado.

En la medida en que los cargos planteados por el demandante contra el artículo 11 de la Ley 678 de 2001 hacen exclusiva relación a la posibilidad de establecer o no un término de caducidad para la acción de repetición y que esta Corporación ha circunscrito en este sentido su análisis, la Corte limitará los efectos de la sentencia a los cargos estudiados.

Por otra parte, la Corte constata que el demandante no formula cargo alguno en relación con el parágrafo del artículo atacadArtículo 11 (...) Parágrafo. La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar., cuyo contenido no se refiere a la figura de la caducidad sobre la que versa la demanda, por lo que esta Corporación, de acuerdo con reiterada jurisprudenciSobre la ineptitud sustancial de la demanda por ausencia de cargos ver entre otras las Sentencias C-721/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-328 de 2001, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett y C-362 de 2001, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis., se inhibirá para pronunciarse de fondo en relación con dicho parágrafo.

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,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados en esta Sentencia, la expresión "la acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años" contenida en el primer inciso del artículo 11 de la ley 678 de 2001.

Segundo.- ESTAR A LO RESUELTO en la Sentencia C-832 de 2001 en relación con la expresión "contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad" contenida en el primer inciso del artículo 11 de la ley 678 de 2001.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados en esta Sentencia, el segundo inciso del artículo 11 de la Ley 678 de 2001, bajo el entendido que la expresión "Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago" contenida en él, se somete al mismo condicionamiento establecido en la Sentencia C-832 de 2001, es decir, 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 mas tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

Cuarto.- INHIBIRSE para decidir de fondo en relación con el parágrafo del artículo 11 de la ley 678 de 2001 por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Montealegre Lynett, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 05:03:48