



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra

Bogotá, D.C., 16 de abril de dos mil doce (2012)

Número Único: 1100103060002012-0015-00

Referencia: Conflicto de competencias administrativas entre la Contraloría General de la República y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

Define la Sala el conflicto de competencias administrativas planteado entre la Contraloría General de la República y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes con el objeto de determinar cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal iniciados contra los doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con motivo de presuntos *“nombramientos de magistrados auxiliares por cortos períodos de tiempo”*, supuestamente *“con el fin de que estos logren jubilarse con sueldos de magistrados”*.

I. ACTUACIÓN PROCESAL

A. Recepción de la solicitud y actuación secretarial

Una vez repartido el expediente por secretaría, el asunto se fijó en lista por tres días (23 a 27 de febrero de 2012), con el fin de que las partes involucradas en el conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones. Hicieron uso oportuno de este derecho la Contraloría General de la República y el Dr. Henry Villarraga Oliveros en su calidad de magistrado de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (folios 7 a 52 C. 1).

Por fuera de términos (29 de febrero de 2012) la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes remitió un documento que se analiza más adelante.

B. Manifestación de impedimento y decisión de la Sala de Conjueces

Inicialmente los Consejeros de Estado integrantes de la Sala de Consulta y Servicio Civil se manifestaron impedidos para conocer y decidir el conflicto con base en la causal 1 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, según consta en el acta del 5 de marzo de 2012 (folios 58 a 60 C. 1). En consecuencia, se procedió a sortear conjueces.¹ En Sala del 13 de marzo de 2012, luego de analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia sobre la materia, la Sala de Conjueces concluyó que el impedimento en cuestión podía entenderse *“como un acto de suprema delicadeza”* de los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil *“pero no como un verdadero motivo que les reste objetividad e imparcialidad para cumplir su tarea en la definición del asunto”*, motivo por el cual declaró infundado el impedimento.

C. Decreto de pruebas

Una vez de regreso el expediente al despacho, el consejero ponente profirió auto de pruebas, en donde además de tener como tales las documentales aportadas por las partes e intervinientes, decretó otras de oficio, y denegó una documental solicitada (folios 71 a 74 C. 1).

Vencido el término para la práctica de pruebas el expediente subió al despacho del consejero ponente para decisión el 22 de marzo de 2012 (folio 623 C. 2).

II. PLANTEAMIENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

A. Contraloría General de la República

La Contralora General de la República afirma y sustenta su competencia para adelantar procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos magistrados y exmagistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por los hechos que relata en su solicitud, e invoca en tal sentido los artículos 267 y 268,

¹ Inicialmente fueron sorteados como conjueces los doctores Juan Manuel Charry Urueña, Guillermo Chahín Lizcano, Hernando Yepes Arcila y Samuel Young Serrano. No obstante, el doctor Yepes Arcila a su vez se manifestó impedido y en su reemplazo fue sorteada la doctora María Teresa Palacio Jaramillo, quien aceptó, quedando así conformada la Sala de Conjueces.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

numerales 5 y 8, de la Constitución Política (C.P.), así como el artículo 2 de la ley 42 de 1993 y los artículos 2, 3 y 4 del decreto – ley 267 de 2000. Igualmente alude a los artículos 174, 175 y 178 C.P, relativos a la competencia del Senado de la República y de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes (CIACR) en materia de juzgamiento de altos funcionarios del Estado por causa de delitos o de indignidad por mala conducta.

Manifiesta que la Contraloría General de la República (en adelante CGR), por mandato de la Constitución Política, está revestida de la función administrativa de vigilancia y control fiscal de los recursos públicos de manera expresa, *“contrario a lo que sucede con la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, cuyas atribuciones son de carácter general y al ser observadas de manera complementaria con las señaladas para el Senado de la República la competencia se refieren a asuntos de índole penal o disciplinarios”*. De ello deduce *“que si el Senado no es competente para juzgar sobre la conducta fiscal de los servidores públicos, la Cámara a través de la CIA, carece de dicha competencia para investigar actuaciones de índole fiscal, ejecutadas por los funcionarios que constitucionalmente a ella le corresponde”*.

Agrega que *“a la luz de la Constitución Política la función de control fiscal es expresa, reservada y exclusiva de la CGR, independientemente de la investidura del funcionario que ejecute las acciones, es decir, la competencia se otorga en el tema fiscal sin que se determine limitante alguna”*. Razón por la cual la CGR es el único órgano encargado de la vigilancia, control y sanción en materia fiscal, *“así como de exigir el resarcimiento de recursos públicos a los directamente implicados”*.

Recuerda que, de acuerdo con el artículo 3 de la ley 610 de 2000, la gestión fiscal *“no se limita sólo a los servidores públicos ni a ordenadores del gasto, sino que la misma involucra además a particulares y en general cualquier acto que comprometa recursos públicos... en el caso objeto de análisis, los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura no solo tienen en su haber funciones de carácter jurisdiccional, entendidas éstas como la potestad del Estado para declarar el Derecho aplicable a un caso determinado, sino que también ejercen función administrativa, definida por la jurisprudencia como aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos”*, según afirmación de la Corte Constitucional en la sentencia C – 189 de 1998.

Dicha sentencia permite a la Contralora aseverar que el ejercicio de la función administrativa implica una administración activa y una *“pasiva o de control”*, asignada por la Constitución a la CGR, y que de esa atribución constitucional derivan expresas facultades legales para adelantar indagaciones preliminares y

procesos de responsabilidad fiscal, tal como está previsto en las leyes 42 de 1993, 610 de 2000 *“y el reciente Estatuto Anticorrupción”*.

Subraya la Contralora que, de acuerdo con la sentencia C – 189 de 1998, los juicios de responsabilidad fiscal *“tienen esencialmente una naturaleza resarcitoria”*, lo cual permite concluir que la CIA no puede conocer de las investigaciones fiscales que se adelantan contra magistrados y exmagistrados, *“ya que la Constitución en ningún momento le otorga al Congreso, entendiendo la Comisión de Acusaciones como órgano encargado de acusar y el Senado como juzgador, competencia alguna para adelantar las acciones tendientes a resarcir el patrimonio del Estado, con ocasión de una inadecuada gestión fiscal”*.

Agrega que, según información obtenida por ese organismo de control, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes jamás ha adelantado procesos de responsabilidad fiscal contra magistrados o exmagistrados de altas cortes, sino solamente investigaciones de naturaleza penal o disciplinaria.

B. Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes

Mediante escrito radicado en la Sala el 29 de febrero de 2012, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes allegó copia del fax dirigido el día anterior a los Conjuces de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual les solicita dar impulso procesal al conflicto positivo de competencias, planteado en escrito de fecha 7 de febrero de 2012 entre la Comisión y la Contraloría General de la República.

Agrega que las actuaciones hasta ahora adelantadas *“se encuentran recogidas en las diligencias 3175 y 3190”* y requiere de los Conjuces *“su pronto pronunciamiento con el fin de tomar las determinaciones pertinentes al caso que nos ocupa: seguir conociendo del asunto o, en su defecto, remitir por competencia dichos procesos a la Contraloría General de la República”*.

C. Intervención del doctor Henry Villarraga Oliveros

Con el objeto de fijar el marco jurídico de su argumentación el doctor Villarraga cita los artículos 174, 175, 178, numerales 3 y 4, 256, numeral 6, 267 y 268, numerales 4 y 5 de la Constitución Política, así como los artículos 38, 112, 178 a 180 de la ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), el artículo 112 de la ley 1437, los artículos 33, 215 y 216 del Código Contencioso Administrativo, y los artículos 3 y 4 de la ley 610 de 2000. Alude también a las sentencias de la Corte Constitucional C – 417 de 1993, 004 de 1995, 037, 222, 245, 385, 386, 563 y 655 de

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

1996, 148 de 1997 y 131 de 2003. También menciona el concepto 452 del 15 de julio de 1992 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y la Circular 14 de 2004 de la Contraloría General de la República.

1. Inicialmente sostiene el doctor Villarraga que no existe un conflicto de competencias administrativas, dado que quien *“traba inicialmente el conflicto es una autoridad jurisdiccional”*, e insiste en que los artículos 174 y 178 - 3 de la Constitución Política asignan competencia a la Cámara de Representantes para instruir e investigar las conductas penales, disciplinarias y fiscales del Presidente de la República, de los magistrados de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Fiscal General de la Nación y de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, con fundamento en extensa cita de la sentencia C – 417 de 1993 de la Corte Constitucional.

Recuerda que, habiendo limitado el numeral 5° del artículo 180 de la ley 270 de 1996 las facultades de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes a la investigación de las faltas disciplinarias, la Corte Constitucional, en sentencia C – 037 de 1996, declaró inexecutable la locución “disciplinarias”,² de donde deduce que la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes está facultada para llevar a cabo la instrucción e investigación de faltas penales, disciplinarias y fiscales de los aforados constitucionales señalados en los artículos 174, 175 y 178 C.P., con fundamento en los artículos 329 y subsiguientes de la ley 5 de 1992, y los artículos 180 y siguientes de la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Adicionalmente considera que la Contraloría General de la República no podía en este caso plantear un conflicto de competencias administrativas porque: i) El concepto 452 del 15 de julio de 1992 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, indicó el “juez natural” en relación con los aforados mencionados en los artículos 174, 175 y 178 C.P., y ii) la Contraloría General de la República expidió la Circular No. 14 de 2004 “que se encuentra vigente y goza de la presunción de legalidad”, en la cual acogió el concepto 452 de esta Sala.

Agrega que la Contraloría General de la República actúa como autoridad jurisdiccional cuando ejerce funciones de Policía Judicial, y que ello ocurrió

² “ARTÍCULO 180. FUNCIONES. La Comisión de Investigación y Acusación ejercerá las siguientes funciones:... 5. Conocer de las denuncias y quejas por las faltas (disciplinarias) que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación, demás autoridades o por los particulares contra los expresados funcionarios y que presten mérito para fundar en ella acusaciones ante el Senado. (El aparte entre paréntesis fue declarado inexecutable).”

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

cuando, dentro de la indagación preliminar N° 019 del 24 de junio de 2011, ordenó la práctica de una inspección judicial dentro del proceso fiscal iniciado en su contra.

2. Afirma que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ejerce funciones “exclusiva y eminentemente jurisdiccionales”, de acuerdo con los numerales 3 y 6 del artículo 256 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que le atribuye la “Función Jurisdiccional Disciplinaria”, en tanto que las funciones de administración y gestión en la Rama Judicial están confiadas de manera exclusiva a la Sala Administrativa.

Advierte que, *“por vía excepcional, los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria cumplen funciones administrativas (que no de gestión fiscal) sólo en los casos en que - al igual que cualesquiera otro Juez o Magistrado de la República - ejerce la potestad nominadora en los términos del artículo 131 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, debiendo destacarse que no por el hecho de ser nominadores, los funcionarios judiciales se convierten en ordenadores del gasto y, consecuentemente, en manejadores o administradores de recursos o fondos públicos, elementos esenciales de la de los gestores fiscales”*. Apoya estas afirmaciones en la noción legal de “gestión fiscal” que se encuentra en el artículo 3 de la ley 610 de 2000, así como en el entendimiento que de dicha norma ha expuesto la Corte Constitucional, particularmente en las sentencias C – 655 de 1997 y C – 131 de 2003.

Finalmente solicita *“desestimar la solicitud de conflicto de competencia positivo entre la Contraloría General de la República y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, ya que el juez natural para determinar la ley del proceso entre una autoridad jurisdiccional y una autoridad administrativa que se encuentra en ejercicio de funciones jurisdiccionales, es la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.”*

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En atención a los antecedentes del caso y a las razones expuestas, la Sala estudiará en su orden las siguientes cuestiones: **(i)** Régimen jurídico del procedimiento para dirimir conflictos de competencia; **(ii)** Requisitos para el trámite de un conflicto de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil; **(iii)** Aplicación de las reglas precedentes al caso concreto; **(iv)** Ámbito competencial de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes; **(v)** El fuero de los altos servidores del Estado y la tesis del fuero

“integral”; **(vi)** Otros argumentos del interviniente doctor Villarraga, y **(vii)** Rango constitucional de las competencias de la Contraloría General de la República.

A. Régimen jurídico del procedimiento para dirimir conflictos de competencia

La definición de conflictos de competencias administrativas fue regulado en el pasado como un procedimiento de naturaleza judicial o cuasi judicial a cargo de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, a partir de la ley 954 de 2005, cuyo artículo 4 adicionó un párrafo al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.), la definición de conflictos de competencias administrativas, cuando estén de por medio autoridades nacionales, se transformó en un procedimiento que se sigue ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

La norma que regula esta atribución de la Sala de Consulta y Servicio Civil dice así:

*"Artículo 33. **Funcionario incompetente.** Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si este actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obro por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito dentro del mismo término al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.*

***Parágrafo.** Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente remitirá la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado".*

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: "Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes".

Derógase el artículo 88 del mismo Código Contencioso Administrativo (Decreto número 01 de 1984)."

Así las cosas, la Sala de Consulta y Servicio Civil quedó facultada por la ley para resolver conflictos de competencias administrativas, tanto positivos como negativos, que involucren a autoridades nacionales. A diferencia de la función consultiva que distingue a la Sala de Consulta y Servicio Civil, en ejercicio de la cual emite conceptos que no obligan a las autoridades, la decisión por medio de la cual la Sala resuelve un conflicto de competencias administrativas tiene, por ministerio de la ley, carácter vinculante y definitivo para las autoridades en conflicto, y no es susceptible de recurso alguno.³

Sobre la facultad que la ley 954 de 2005 le otorgó para dirimir los conflictos de competencia que se presenten, la Sala ha fijado su alcance en los siguientes términos:

“...es claro que cuando el legislador atribuyó esta competencia no la enmarcó dentro de la función consultiva, puesto que dicha función tiene su regulación propia tanto en la Constitución como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, y se ejerce de manera exclusiva y excluyente para responder las consultas que realice el Gobierno Nacional⁴; es decir, el Presidente de la República, los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos. Esta función es diametralmente distinta a la de solucionar conflictos sobre competencias administrativas, procedimiento que puede ser iniciado por cualquier entidad administrativa y aún por particulares”⁵.

B. Requisitos para el trámite de un conflicto de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil

La Sala, en decisión del 4 de octubre de 2006⁶ reiterada hasta la fecha, en aplicación de la ley explicitó dichos requisitos así:

1. Deben existir al menos dos entidades u organismos que de manera expresa manifiesten su competencia o incompetencia para conocer de un asunto determinado. Por tanto, “no basta con que una de las partes interesadas en la

³ Detallado estudio sobre la materia puede consultarse en “Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Memoria 2009”, pp. 39 a 169. El documento completo puede consultarse en www.consejoestado.gov.co

⁴ “Artículo 38. DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: 1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares, que le formule el Gobierno Nacional (...).

⁵ Decisión del 26 de noviembre de 2008, conflicto de competencias administrativas entre el INCODER y la UNAT, M.P. Gustavo Aponte Santos. Expediente No. 11001-03-06-000-2008-00064-00.

⁶ M.P. Gustavo Aponte Santos, conflicto de competencias entre la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y el Municipio de Medellín. Exp. 11001-03-06-000-2006-00102-00. Para el efecto, puede consultarse el documento titulado “Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Memoria 2009”, págs. 86 a 94.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

resolución de la situación tenga *dudas* respecto a quién debe asumir la carga para conocer el trámite.” Y, claro está, no existe conflicto cuando una autoridad asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra lo reclama para sí.

Además, se ha precisado que el conflicto de competencias se traba entre entidades u organismos distintos, no entre funcionarios o dependencias de una misma entidad. Por tanto, los conflictos intra-orgánicos deberán ser resueltos por las autoridades superiores de las propias entidades u organismos en aplicación del principio de jerarquía.

2. Al menos uno de los organismos o entidades debe pertenecer al orden nacional. Si bien el artículo 4° de la ley 954 de 2005 señaló el ámbito de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil de manera general, en todo caso el artículo 1° de la misma ley mantuvo las competencias asignadas a los Tribunales Administrativos en el orden territorial.⁷ En consecuencia, a la Sala de Consulta solamente le corresponden los conflictos que se presenten entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional, o entre una de éstas y otra del orden territorial, o entre entidades territoriales que no estén ubicadas en la jurisdicción de un solo Tribunal.

3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por tanto, la actuación respecto de la cual se origina la controversia debe estar individualizada. El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas se instituyó para resolver problemas específicos y no para absolver consultas jurídicas de carácter general o casos abstractos o hipotéticos, situaciones que remiten a otra función de la Sala, como es la función consultiva, la cual sigue sus propias reglas.

4. El conflicto debe referirse a competencias de naturaleza administrativa. El conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre *asuntos o competencias administrativas*, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos.

⁷ En efecto, los Tribunales Administrativos siguen conociendo, en única instancia y de manera privativa, sobre los conflictos de competencias administrativas entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualquiera de sus autoridades cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción:

“Artículo 1. Readecuación temporal de competencias previstas en la ley 446 de 1998. El párrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998 quedará así: (...) Los Tribunales Administrativos continuarán, en única y primera instancia, con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 39 y 40”.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Con todo, si bien es cierto que no corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil dirimir conflictos de competencias entre Tribunales Administrativos por razón de sus funciones jurisdiccionales, también lo es que lo determinante de las funciones de la Sala no es la naturaleza de las entidades en conflicto, puesto que *“lo fundamental es que el mismo ocurra con ocasión o por motivo del ejercicio de funciones administrativas”*⁸. Es así como la Sala ha resuelto en varias oportunidades conflictos entre autoridades judiciales con ocasión del cumplimiento de determinadas funciones de naturaleza administrativa, como ocurrió en un caso que involucró al Tribunal Superior del Distrito Judicial del Quindío y la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Quindío⁹.

Igualmente, la Sala ha resuelto conflictos de competencias entre la Jurisdicción Disciplinaria y una autoridad administrativa como fue el caso que enfrentó al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca – Sala Jurisdiccional Disciplinaria con la Registraduría Nacional del Estado Civil, oportunidad en la cual se discutía la titularidad de la acción disciplinaria sobre un funcionario judicial que estaba desarrollando una función pública diferente a la función jurisdiccional que por regla general le corresponde.¹⁰

Por último, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha aclarado que el conflicto de competencias puede surgir incluso entre una entidad pública y *una persona de derecho privado que tenga asignado el cumplimiento de una función administrativa*, como sucede en materia pensional con los fondos privados de pensiones¹¹, o en asuntos urbanísticos con los curadores urbanos¹².

⁸ Decisión del 22 de junio de 2006. M.P. Luís Fernando Álvarez Jaramillo. Exp. 11001030600020060005900: “La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para conocer de los conflictos de competencias administrativas que se presenten entre autoridades administrativas entre sí; o entre una autoridad administrativa y otra de distinta naturaleza; o entre dos autoridades que no sean de naturaleza administrativa, siempre y cuando se trate de asuntos de carácter administrativo, es decir, en ejercicio de función administrativa.”

⁹ Decisión del 16 de septiembre de 2010. M.P. Augusto Hernández Becerra. Expediente 1100103060020100009900.

¹⁰ Decisión del 29 de octubre de 2010. M.P. Augusto Hernández Becerra. Expediente No. 11001-03-06-000-2010-00105-00

¹¹ Decisión del 2 de julio de 2009, M.P. Gustavo Aponte Santos. Conflicto de competencias administrativas entre FONPRECOM y Fondo de Pensiones y Cesantías PROTECCION S.A. Expediente 1001030600020090003000.

¹² También puede verse decisión del 12 de octubre de 2006, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, exp. 110010306000200600111 00.

C. Aplicación de las reglas precedentes al caso concreto

La Sala verificará a continuación si en el presente caso se cumplen los requisitos descritos.

1. Existencia de al menos dos entidades u organismos que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto

Según las manifestaciones de las partes y las pruebas allegadas, tanto la Contraloría General de la República (en adelante CGR) como la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes (en adelante CIACR), reclaman competencia sobre un mismo asunto, dando con ello lugar a un *conflicto positivo de competencias*, según se analiza a continuación.

a. La CGR ha reclamado expresamente su competencia para adelantar determinados procesos de responsabilidad fiscal en contra de magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por haber incurrido *“en presuntas conductas antieconómicas e ineficientes con ocasión de nombramientos de magistrados auxiliares por cortos períodos de tiempo”*.

Obra en el expediente, además, certificación sobre el estado del proceso en los siguientes términos:

“...respecto de los avances de diferentes actuaciones relacionadas con el ejercicio del control fiscal por parte de la CGR sobre los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura (...) está en curso la notificación personal del Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF 006 de 2012, a los presuntos responsables. Lo anterior como consecuencia del cierre de la Indagación Preliminar No. 009 de 2011 mediante la cual se decide la apertura de un Proceso de Responsabilidad Fiscal”. (Folio 90, C.1).

b. La CIACR, de su parte, ha declarado expresamente su competencia para investigar a los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por los mismos hechos. En efecto, mediante auto del 28 de septiembre de 2011, la CIACR manifiesta que se encuentran en averiguación denuncias presentadas contra bajo los expedientes No. 3175 y 3190, *“...debido los supuestos nombramientos de Magistrados Auxiliares a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por el término de Uno (1), Dos (2) y Tres (3) meses, presuntamente con el fin de que estos logren jubilarse con sueldos de magistrados”* (folios 437 y 438, C. 2), y resuelve avocar conocimiento de las mismas y *“adelantar la investigación bajo una misma cuerda procesal y para todos los efectos bajo el radicado No. 3175 por ser el primero que fue asignado”*.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

El secretario de la CIACR, mediante comunicación CIA. 3.8. No. 004 – 2012 del 26 de enero de 2012 dirigida por a la Contralora General de la República, le solicita *“se sirva remitir a esta célula congresional, todos y cada uno de los procesos que cursan en su Despacho en contra de los altos funcionarios del Estado que gocen de fuero Constitucional, toda vez que a esta Comisión le compete en virtud del mandato Constitucional, para conocer de las investigaciones que cursen en contra de los referidos funcionarios”* (folio 170, C. 1).

Posteriormente la CIACR, por auto del 7 de febrero de 2012, *“de conformidad con lo dispuesto en los artículos 322 de la ley 600 de 2000, 39 de la ley 610 de 2000 y 150 de la ley 734 de 2002, y para los fines allí previstos”*, RESUELVE ABRIR INDAGACIÓN PRELIMINAR en contra de los señores Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, *“Doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago”* (folios 519 a 521, C. 2).

En este punto es importante destacar que la CIACR invoca, como fundamento de la competencia que asume, el artículo 39 de la ley 610 de 2000 *“por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencias de las contralorías”*. Dado que, según esta disposición, la indagación preliminar tiene por objeto *“verificar la competencia del órgano fiscalizador”*, se evidencia que la CIACR está reclamando competencia para ejercer la función de control fiscal sobre los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Adicionalmente, en el escrito del 7 de febrero de 2012, por el cual la CIACR solicita a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que se resuelva el conflicto de competencias en relación con la Contraloría General de la República, la CIACR declara explícitamente que es la autoridad competente para investigar la conducta de los magistrados de dicha Sala *“presuntamente constitutivas de responsabilidad fiscal”* (folios 163 a 168, C. 1).

Para concluir, en relación con el primer requisito en estudio, se tiene que tanto la Contraloría General de la República como la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes reclaman expresamente competencia de la misma naturaleza y sobre un mismo asunto: adelantar procesos de responsabilidad fiscal en contra de magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en relación con *“nombramientos de magistrados auxiliares por cortos períodos de tiempo”*, los cuales podrían haber generado un detrimento patrimonial al Estado.

2. Que al menos uno de los organismos o entidades en conflicto pertenezca al orden nacional

No existe duda alguna sobre el cumplimiento de este requisito, toda vez que tanto la Contraloría General de la República como la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes son entidades u organismos del orden nacional. La Contraloría como órgano constitucional autónomo e independiente del orden nacional y la Comisión como organismo que forma parte de la Rama Legislativa.

Ello es más evidente en tratándose del ejercicio del control fiscal, en donde la Constitución establece la Contraloría General de la República (artículos 113, 117, 119 y 267) como una autoridad de *ámbito nacional*, y unas contralorías para ejercer dicho control fiscal en las entidades territoriales (artículo 272).

3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales

Tanto la CGR como la CIACR reclaman expresamente competencia sobre un asunto concreto: buscan ejercer la competencia que cada cual alega como propia para adelantar procesos de responsabilidad fiscal en contra de magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por haber realizado “*nombramientos de magistrados auxiliares por cortos períodos de tiempo*”, los cuales presuntamente generarían un detrimento patrimonial al Estado.

Al verificar este requisito advierte la Sala que el presente conflicto únicamente está referido a las actuaciones administrativas que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, se le atribuyen a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, por las siguientes razones:

- a) Como se indicó en el punto precedente, mediante auto del 28 de septiembre de 2011 la CIACR manifiesta que se encuentran en averiguación denuncias contenidas en los expedientes No. 3175 y 3190, “...*debido los supuestos nombramientos de Magistrados Auxiliares a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por el término de Uno (1), Dos (2) y Tres (3) meses, presuntamente con el fin de que estos logren jubilarse con sueldos de magistrados*” (folios 437 y 438, C. 2), y resuelve avocar conocimiento de las mismas y “*adelantar la investigación bajo una misma cuerda procesal y para todos los efectos bajo el radicado No. 3175 por ser el primero que fue asignado*”.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

- b) Los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura doctores Claros Polanco, Garzón de Gómez, Villarraga Oliveros y Sanabria Buitrago, intervinieron *“como investigados en las diligencias de la referencia”*, las correspondientes al expediente N° 3175, y solicitaron el archivo, según se aprecia en memorial radicado ante la CIACR, visible a folios 440 a 517 del cuaderno 2. En dicho escrito se mencionan expresamente los nombramientos de magistrados auxiliares en cada uno de los despachos de los cuales son titulares.
- c) Mediante Auto del 7 de febrero de 2012, expediente N° 3175, la CIACR resolvió abrir indagación preliminar de carácter fiscal, con base en lo dispuesto en la ley 610 de 2000, contra los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, y solicita allegar copia de las *“hojas de vida, actos de nombramiento y posesión”* de los magistrados auxiliares que allí se mencionan (folios 519 a 521, del cuaderno 2).
- d) En la misma fecha la CIACR solicita a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que se resuelva el conflicto de competencias en relación con la Contraloría General de la República, y la CIACR declara que es la competente para investigar la conducta de los magistrados de dicha Sala *“presuntamente constitutivas de responsabilidad fiscal”*.
- e) Los días 7 y 8 de febrero se manifiestan impedimentos en la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para resolver el precitado conflicto de competencias, así:
 - i. El doctor José Ovidio Claros Polanco manifiesta: *“Me declaro impedido para conocer del conflicto de competencias suscitado entre la Contraloría General de la República y la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, con ocasión de la investigación que se adelanta en contra de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por supuestas irregularidades en el nombramiento de Magistrados Auxiliares”* (folios 292 - 293, C1).
 - ii. La doctora Julia Emma Garzón de Gómez declara: *“Versa la presente actuación sobre conflicto de jurisdicciones planteado por la Comisión de Investigación y Acusación de la H. Cámara de Representantes con la Contraloría General de la República respecto de investigación en contra de*

los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura... Es de público conocimiento que el hecho de ocupación tiene que ver con presuntas irregularidades en la designación de Magistrados Auxiliares que habrían alcanzado cuantiosas pensiones y, dentro de los funcionarios mencionados por los medios de comunicación como presumiblemente investigados por el citado ente de control fiscal, se encuentra la suscrita, lo cual podría configurar causal de impedimento...” (folios 295 - 296, C1).

iii. El doctor Henry Villarraga Oliveros expresa: *“Comedidamente me permito manifestar a Ustedes que me declaro impedido para conocer y decidir el asunto de la referencia, por cuanto en mi sentir soy sujeto procesal fiscal determinado e investigado dentro de la Reapertura de Indagación Preliminar No. 019 del 24 de junio de 2011, que se adelanta o tramita ante la Contraloría General de la República, en la medida en que conforme lo acredito con las publicaciones y notas realizadas por los distintos medios de comunicación, los cuales allego junto con esta declaratoria de impedimento, según lo ha expresado públicamente la Señora Contralora General de la República el suscrito presuntamente ha causado un detrimento patrimonial al Estado Colombiano con las designaciones realizadas de algunos de mis Magistrados Auxiliares” (folios 175 - 177, C1).*

En la manifestación de su impedimento el doctor Villarraga agrega que *“en la diligencia de inspección judicial practicada en la secretaría judicial de esta Corporación, ordenada por la Señora Contralora General de la República, el día 31 de enero del presente año, propuso también la colisión de competencia por considerar que ella no era la competente para investigar y juzgar al suscrito...”*

iv. El doctor Pedro Alfonso Sanabria Buitrago manifestó: *“La actuación repartida en la presente fecha, hace alusión al conflicto positivo de competencia surgido entre la Comisión de Investigación y Acusación de la honorable Cámara de Representantes y la Contraloría General de la República, respecto del conocimiento de las actuaciones que ambas entidades adelantan contra Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, por hechos que son de público conocimiento” (folios 173 - 174, C1).*

De lo expuesto se extrae que, para el momento en que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tuvo conocimiento de la presente actuación (22 de febrero de 2012), el conflicto de competencias administrativas surgido entre la

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

CIACR y la CRG, a raíz de su propósito de adelantar un proceso de responsabilidad fiscal, únicamente involucra de manera concreta a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, y que el motivo de estas investigaciones radica en el nombramiento de magistrados auxiliares en los despachos de que son titulares. De esta manera, y en los términos que se han precisado, la Sala concluye que se cumple el requisito examinado en este acápite para definir un conflicto de competencias administrativas.

No escapa a la Sala que en el expediente obra Auto del 15 de marzo de 2012, mediante la cual la CIACR resuelve: *i) “Acumular las quejas radicadas con los números 3451, 3460, 3467, 3472, 3476, 3482, 35025, 3505, en contra de todos los Honorables Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura al expediente 3175 y hágase las anotaciones respectivas” y, ii) “vincular formalmente a la respectiva indagación preliminar a los doctores Angelino Lizcano Rivera, María Mercedes López Mora, Jorge Armando Otálora, Jorge Antonio Castillo Rugeles, Néstor Raúl Correa Henao, Francisco Escobar Enríquez, Ricardo Monroy Church, José Agustín Suárez Alba”.*(Folios 588 – 590, C. 2).

Sin embargo, la decisión del presente conflicto de competencias no puede incluir a los precitados magistrados del Consejo Superior de la Judicatura por la sencilla razón de que no existe en el expediente evidencia de que, en concreto, la CGR haya decidido iniciar proceso de responsabilidad fiscal en relación con ellos. Respecto de dichos servidores tan solo consta que la CIACR abrió investigación preliminar mediante el auto del 15 de marzo de 2012, arriba citado. Por tanto, dichas actuaciones no satisfacen el requisito bajo estudio.

Lo constatado en el presente punto confina el objeto del presente conflicto a los procesos iniciados respecto de los doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago.

Delimitado en estos términos el objeto del conflicto, insiste la Sala en que el procedimiento que adelanta para definir los conflictos de competencia tiene como única finalidad determinar la autoridad competente para conocer de un asunto determinado, de acuerdo con la Constitución y la ley, y que por consiguiente no hace ninguna consideración sobre aspectos que pudieran tener relación con el fondo del asunto, sobre lo cual únicamente podrá pronunciarse la autoridad cuya competencia se establezca.

Queda así establecido que la Sala no fijará el alcance de lo que se entiende por gestión fiscal en los términos del artículo 3 de la ley 610 de 2000, ni fijará criterio sobre si determinado acto o hecho constituye gestión fiscal, ni mucho menos si puede derivarse responsabilidad fiscal de la conducta de servidor público alguno. Tales aspectos deberán ser evaluados y definidos en los correspondientes procesos que eventualmente se adelanten por parte de la autoridad competente.

4. El conflicto debe tener naturaleza administrativa

El acervo probatorio indica que tanto la CGR como la CIACR consideran ser competentes para adelantar proceso de responsabilidad fiscal en contra de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, por el nombramiento de magistrados auxiliares en los despachos de que son titulares, los cuales presuntamente habrían generado un detrimento patrimonial al Estado.

Puesto que ambas autoridades sostienen ser competentes para adelantar un proceso de responsabilidad fiscal en relación con el asunto señalado, queda circunscrito el conflicto a la determinación de la naturaleza de dicha competencia. Es del caso, por tanto, dilucidar si el proceso de responsabilidad fiscal implica el ejercicio de competencias de naturaleza administrativa o de otra índole. Si se concluyere que la competencia que se disputan la Contraloría General de la República y la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes es de naturaleza administrativa, por ese aspecto quedaría claro que protagonizan un conflicto positivo de competencias administrativas y, por consiguiente, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil decidir cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal en cuestión.

El artículo 1° de la ley 610 de 2000, *“por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”*, no parece dejar duda sobre la naturaleza administrativa de los procesos de responsabilidad fiscal, en cuanto que los define así: *“El proceso de responsabilidad fiscal 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 el 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.”*

Por su parte, el artículo 2 de esa ley dispone:

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

ARTICULO 2o. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACCION FISCAL. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal 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”.

De esta forma la ley vigente sobre procesos de responsabilidad fiscal establece que tales procesos son un conjunto de “*actuaciones administrativas*” las cuales, como es obvio, deben observar el debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 CP y los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 CP. Y como toda actuación administrativa, la determinación de la responsabilidad fiscal concluirá con la expedición de un acto administrativo, el cual es objeto de control judicial ante la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo, como expresamente lo ordena el artículo 59 de la ley 610.

La indubitable decisión del legislador de otorgarle naturaleza administrativa a los procesos de responsabilidad fiscal fue respaldada por la Corte Constitucional en la sentencia C – 840 de 2001, oportunidad en la que examinó la constitucionalidad (parcial) del citado artículo 1:

“El proceso de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa; de ahí que la resolución por la cual se decide finalmente sobre la responsabilidad del procesado constituya un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En este orden de ideas la responsabilidad que se declara a través del proceso fiscal es eminentemente administrativa, dado que recae sobre la gestión y manejo de los bienes públicos; es de carácter subjetivo, porque busca determinar si el imputado obró con dolo o con culpa; es patrimonial y no sancionatoria, por cuanto su declaratoria acarrea el resarcimiento del daño causado por la gestión irregular; es autónoma e independiente, porque opera sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad; y, finalmente, en su trámite deben acatarse las garantías del debido proceso según voces del artículo 29 Superior”¹³.

En cuanto al derecho al debido proceso en el proceso de responsabilidad fiscal, la sentencia SU 620 de 1996 de la Corte Constitucional aclaró que su alcance debe ser compatible con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, y en particular, que el juez natural será la “*autoridad administrativa competente*”, en los siguientes términos:

¹³ En la sentencias C – 648 de 2002 y 735 de 2003, entre otras, la Corte Constitucional reiteró la naturaleza administrativa del proceso de responsabilidad fiscal.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

“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”.

Por último, en cuanto a lo dispuesto en el artículo 59 de la ley 610, en el sentido de que en los procesos de responsabilidad fiscal *“solamente”* puede demandarse el acto administrativo definitivo con el cual concluye el proceso, dijo la Corte en la sentencia C – 557 de 2001, en cuanto al fin perseguido por esa norma:

“6.1.1. (...) En principio, todo acto de la administración debe estar sujeto a un control para evitar que haya arbitrariedad en las decisiones que se tomen; pero demandar todo acto, individualmente considerado, podría generar la parálisis de la actuación administrativa y la congestión del aparato judicial. Evitar que ello suceda es un fin permitido por la Constitución. La actuación administrativa debe ser acelerada y eficiente (artículo 209 C.P.), además, la efectiva protección judicial de los derechos (artículo 2 C.P.) y el cabal funcionamiento del Estado Social de Derecho (artículo 1 C.P.), exigen que la justicia sea accesible y pronta.

Cuando el artículo demandado señala que solamente puede ser demandado el acto con el cual termina el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, se busca tanto la eficacia y la efectividad de la actuación de la administración como de la administración de justicia.

En materia de responsabilidad fiscal esos fines no sólo son permitidos sino que desarrollan mandatos constitucionales expresos encaminados a preservar la integridad de los dineros públicos (artículo 267 C.P.) y asegurar la moral administrativa”.

Dado que la CIACR invoca en su auto del 7 de febrero de 2012, como fundamento de la competencia que asume para investigar a los doctores José Ovidio Claros

Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago”, el artículo 39 de la ley 610 de 2000 *“por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencias de las contralorías”*, y que la Contraloría General de la República aduce las facultades que la misma ley le confiere para adelantar procesos de responsabilidad fiscal en contra de las mismas personas, y teniendo en cuenta que la competencia para desarrollar procesos de responsabilidad fiscal es, por definición legal, de naturaleza administrativa, resulta manifiesto que estamos en presencia de un típico conflicto de competencias administrativas. Para la Sala todo lo anterior lleva a la certeza de que el proceso de responsabilidad fiscal entraña el ejercicio de competencias administrativas, y en modo alguno un asunto judicial o legislativo.

Se insiste en que, por su contenido material y por expresa definición legal, el proceso de responsabilidad fiscal tiene una naturaleza administrativa. Es obvio que, por tales razones, no puede ninguna autoridad variar la naturaleza de este proceso, es decir, desnaturalizarlo, para convertirlo en judicial apelando a ejercicios interpretativos que únicamente se justifican cuando hay vacíos normativos. En este sentido, la Sala reitera las decisiones del 16 de septiembre y 29 de octubre de 2010,¹⁴ en donde señaló que lo esencial para resolver los conflictos de competencia a ella atribuidos es la constatación de la naturaleza administrativa de las competencias, tal como ha sido comprobado en el presente caso.

En conclusión, la Sala encuentra que en el asunto bajo estudio se satisfacen íntegramente los requisitos legales para que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado deba conocer y decidir el conflicto de competencias administrativas puesto a su consideración, en los términos del parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

D. Ámbito competencial de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes

El artículo 116 CP, al definir las autoridades que administran justicia, dispone en el inciso segundo que *“El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales”*, funciones que están repartidas entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Compete al Senado *“conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el*

¹⁴ Expedientes N° 1100103060020100009900 y No. 11001-03-06-000-2010-00105-00.

desempeño de los mismos” (artículo 174). A la Cámara de Representantes corresponde acusar ante el Senado a cualquiera de los altos funcionarios mencionados, *“cuando hubiere causas constitucionales”*, e igualmente conocer de las denuncias y quejas que ante ella presenten el Fiscal General de la Nación o los particulares contra dichos funcionarios y, si lo encuentra procedente, formular acusación ante el Senado (artículo 178).

Preceptúa el artículo 175 C.P., numeral 2, que *“Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena”*. Agrega el numeral 3 del artículo 175 C.P. que *“Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.”* Todo esto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 235 numeral 1 C.P.¹⁵ Se anota que las medidas que puede imponer el Senado son decisiones de carácter eminentemente sancionatorio o punitivo, y no resarcitorias, como sí lo son las resultantes del proceso de responsabilidad fiscal, según se examinará más adelante.

Es indiscutible, por tanto, que las acusaciones de la Cámara de Representantes ante el Senado únicamente pueden referirse a *“delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta”* y que, por consiguiente, sus investigaciones, que las adelanta por medio de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, únicamente pueden ocuparse de conductas violatorias del Código Penal o constitutivas de falta disciplinaria que tengan la connotación de *“indignidad por mala conducta”*.¹⁶ Estas son, de manera exclusiva, las *“causas constitucionales”* que permiten la acusación ante el Senado por parte de la Cámara de Representantes al tenor del artículo 178 CP. Ni las facultades de investigación de la Cámara de Representantes ni las de juzgamiento del Senado de la República, así como las sancionatorias de que es titular este último organismo, pueden rebasar tan claros límites constitucionales sin incurrir en violación directa de la Carta Política.

¹⁵ “Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:... 1. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3”.

¹⁶ En el punto siguiente se profundizará sobre los desarrollos que ha registrado el fuero disciplinario de los altos servidores del Estado, con especial referencia a la sentencia C-417 de 1993 de la Corte Constitucional y a la adopción de su doctrina en las leyes 270 de 1996 y 1285 de 2009.

Hasta este punto del análisis no se advierte en el escrutinio de la Constitución principio ni regla alguna que permita inducir o deducir que la Cámara de Representantes pueda investigar conductas relacionadas con otros tipos de responsabilidad de altos funcionarios del Estado, ni que el Senado de la República esté facultado para hacer los respectivos juzgamientos y pronunciar los fallos correspondientes.

E. El fuero de los altos servidores del Estado y la tesis del fuero “integral”

El régimen jurídico del fuero es enteramente de rango constitucional. La Constitución define las autoridades competentes para realizar la investigación, la acusación y el juzgamiento; enumera los altos servidores del Estado que están revestidos de fuero y quedan sujetos a esta especialidad modalidad de control; precisa las sanciones que se pueden imponer, y el tipo de responsabilidad que se aplica en esta excepcional y especial jurisdicción.

Para la Corte Constitucional, según señala en la sentencia C-417 de 1993, citada insistentemente por el interviniente doctor Villarraga Oliveros, la función judicial que el Congreso de la República ejerce respecto de los altos funcionarios del Estado revestidos de fuero se desarrolla con sujeción estricta a las expresas disposiciones de la Constitución. Es por ello que solo procede cuando dichos funcionarios *“incurren en las faltas que la Constitución contempla”*, no se extiende al juzgamiento de delitos, no autoriza la imposición de sanciones distintas de las de destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos, y no puede incluir *“atribuciones que la Constitución Política no le otorga”*. A partir de estas premisas resulta imposible encontrar en la Constitución sustento a un *“fuero fiscal”* de los altos servidores del Estado.

El análisis de la sentencia C - 417 de 1993 de la Corte Constitucional no admite otra conclusión. Es preciso recordar que en ella se declaró la inconstitucionalidad del artículo 9º, numeral 3, del Decreto 2652 de 1991, que facultaba a la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura para *“Conocer en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y el Fiscal General, por causa distinta a la indignidad por mala conducta.”*

La Corte señaló que, de acuerdo con la Constitución, la facultad disciplinaria sobre los magistrados de las altas Cortes es exclusiva del Congreso de la República y

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

que, por tanto, en este aspecto la ley no le puede asignar una competencia residual o complementaria al Consejo Superior de la Judicatura.

Señaló la Corte Constitucional:

“De las transcritas normas se desprende que los citados funcionarios, dada su alta investidura y la necesaria autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, únicamente están sometidos al escrutinio y juicio del Senado de la República, cuando incurran en las faltas que la Constitución contempla, y al de la Corte Suprema de Justicia -Sala Penal- cuando se trate de la comisión de delitos. Por tanto, en razón del mismo fuero, se hallan excluidos del poder disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura que, en los términos del artículo 257, numeral 3, de la Constitución, ha de ejercerse por dicha Corporación sobre los funcionarios de la Rama Judicial carentes de fuero y sobre los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.

Se trata de garantizar, como lo hace la Constitución mediante tales normas, que no exista ninguna clase de interferencia por parte de unos órganos judiciales en las funciones que ejercen otros con igual rango constitucional. Ello armoniza con la garantía de autonomía funcional de los jueces plasmada en sus artículos 228 y 230 de la Constitución.

Debe dejarse en claro que las faltas que pueden servir de fundamento a una posible acusación contra dichos funcionarios son tan sólo las constitucionales, es decir las que establece el artículo 233 de la Carta Política: rendimiento no satisfactorio y mala conducta, el primero previa evaluación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (artículos 256, numeral 4, de la Constitución y 11, numeral 5, del Decreto 2652 de 1991) y la segunda de acuerdo con la tipificación que de las causas que la configuran haga la ley (artículo 124 C.N.)”

Y más adelante concluye:

Así, pues, la norma del artículo 9º, numeral 3º, del Decreto 2652 de 1991, es inconstitucional en cuanto confiere a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura atribuciones que la Constitución Política no le otorga y que, por el contrario, ha confiado expresamente a otra rama del poder público, lo cual, por contera, afecta el fuero especial que ampara a los magistrados de las altas corporaciones de justicia.

Destaca la Sala que, así como la sentencia en mención hace expreso reconocimiento al fuero de carácter disciplinario que la Constitución otorga a los Magistrados de las Altas Cortes, no extiende sus consideraciones para concluir que existe, además, un fuero especial de naturaleza fiscal.

En este contexto, y en concordancia con el artículo 124 CP¹⁷, el control disciplinario tiene como finalidad garantizar que la función pública se ejerza de conformidad con los principios que la rigen (art. 209 C.P.), en beneficio de la comunidad y en orden a la protección de los derechos y libertades de los asociados (art. 2 C.P.). La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho disciplinario "... *está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP Art. 6°)*"¹⁸. En consecuencia, el derecho disciplinario se enmarca de manera general dentro del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, lo cual es consecuente con las facultades sancionatorias previstas en los artículos 174 y 175 CP para los altos servidores del Estado.

Así las cosas, aun cuando la sentencia C – 417 de 1993 identifica la existencia de un fuero disciplinario para los altos servidores del Estado, dentro de los cuales se encuentran los magistrados de Altas Cortes, en manera alguna afirma que haya un fuero fiscal y mucho menos un "*fuero integral*".

El fuero está por completo reglado en la Constitución. La Corte Constitucional se refiere a este aspecto en la sentencia C-386 de 1996, que identifica las tres modalidades de juzgamiento y, por tanto, de investigación y acusación, que la Constitución regula de manera especial para el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, en los siguientes términos:

"Para ello conviene recordar las reglas mismas que rigen esos procesos. Así, la Constitución distingue modalidades de juicio, puesto que regula de manera diferente los casos de acusaciones por delitos comunes (CP art. 175 ord 3º) de aquellos en donde se trata de cargos por delitos cometidos en ejercicio de las funciones o de los procesos por indignidad por mala conducta (CP art. 175 ord 3º). Son pues diversos tipos de procesos en donde el papel del Congreso es diferente.

Por eso, en caso de que la conducta sea indigna y delictiva, la labor del Congreso es entonces de doble naturaleza. De un lado, debe adelantar autónomamente el proceso de responsabilidad por indignidad e imponer la sanción prevista por la propia Carta (destitución y pérdida o suspensión de derechos políticos) y del otro, al igual que con los delitos comunes, debe configurar el requisito de procedibilidad para que el reo sea puesto a disposición de la Corte Suprema.

¹⁷ "Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva".

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-417/93, C-251/94, C-427/94, C- 095 de 2003, entre otras.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

17- El anterior examen ha mostrado que si bien el Congreso ejerce determinadas funciones judiciales, en ningún caso la Constitución ha atribuido a este órgano la facultad de imponer penas privativas de la libertad a los altos dignatarios que juzga, las cuales son estrictamente reservadas a la Corte Suprema. El Congreso sólo destituye y suspende o priva al reo de sus derechos políticos y, para casos que ameriten otras penas, efectúa una labor que permite que se adelante el proceso penal respectivo ante el juez natural: la Corte Suprema de Justicia”.

De otra parte encuentra relevante la Sala que el artículo 13 de la LEAJ, relativo al *ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares*, señale lo siguiente:

“Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función judicial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o a quien haga sus veces; contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos”.

Dicha norma, que fue reiterada por la ley 1285 de 2009, modificatoria de la LEAJ, se encuentra vigente y fue revisada nuevamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C – 713 de 2008, sin que se encontrara motivo alguno de glosa al fuero constitucional penal y disciplinario de que gozan los altos servidores del Estado. Dicha norma no alude a un *“fuero fiscal”* ni, mucho menos, remite a un imaginario fuero *“integral”*.

El principio de legalidad, consagrado en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política, es un postulado esencial del Estado Social de Derecho, conforme al cual las autoridades únicamente están facultadas para actuar dentro del preciso ámbito competencial definido por la Constitución y la ley, y deberán responder por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con doctrina del Consejo de Estado, el estado de derecho prescribe como garantía suprema de la libertad de los ciudadanos, que pueden hacer todo lo que la Constitución y la ley no le prohíben, en tanto que el Estado puede hacer, única y exclusivamente, lo que el ordenamiento expresa y claramente le permite. De allí que las normas que asignan competencias a las autoridades públicas deban

estar claramente determinadas y no son susceptibles de interpretarse en forma analógica o extensiva.¹⁹

En igual sentido ha dicho la Corte Constitucional que *“en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas”*.²⁰

Todas las voces de la jurisprudencia se suman para expresar que en el Estado de Derecho no existen facultades implícitas y que, por consiguiente, contraría este principio universal pretender ampliar las expresamente establecidas en el ordenamiento por medio de interpretaciones extensivas, analógicas o teleológicas. Empezar ese peligroso camino podría llevar al desquiciamiento del ordenamiento jurídico. Es por ello que la expansión de las facultades de investigación de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y, por ende, de los poderes de juzgamiento por parte del Senado de la República, por vía de interpretación, riñe con los preceptos constitucionales que de manera expresa y taxativa han señalado la finalidad y el alcance de la institución del fuero.

Ahora bien, la sentencia C-037 de 1996 invocada por el doctor Villarraga, mediante la cual la Corte Constitucional revisó la ley 270 de 1996 - Ley Estatutaria de Administración de Justicia (LEAJ), sólo confirma que en la Constitución no existe el llamado fuero “integral”. En efecto, luego de citar en diversos acápites la sentencia C-417 de 1993, analiza el fuero de manera breve en dos apartes, así:

- El artículo 118 de la LEAJ, al referirse a las funciones de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, señala en el parágrafo 2º que será el Congreso de la República el que adelante los procesos disciplinarios a que haya lugar contra los magistrados de las altas cortes y el Fiscal General de la Nación. En este aspecto, la Corte se limita a reiterar lo señalado en la Sentencia C-417 de 1993 (arriba comentada) sobre la existencia de fuero para el juzgamiento penal y disciplinario de esos altos funcionarios del Estado.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 19 de noviembre del 2009. Expediente 2003-00453

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 319 de 2007.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

- Al analizar la facultad genérica de juzgamiento de los funcionarios de las altas Cortes, la sentencia señaló que ello se fundamenta en las necesidades de autonomía e independencia de los funcionarios judiciales:

“La presente disposición tiene pleno respaldo en lo prescrito en los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política, al igual que en las consideraciones expuestas en la Sentencia C-417 de 1993 y reiteradas al analizar el artículo 112 del presente proyecto de ley. Se trata, pues, del reconocimiento del llamado fuero constitucional especial del que gozan los funcionarios citados en la norma bajo examen, que excluye cualquier intervención -salvo la del procurador general de la Nación (Art. 278-2 C.P.)- de otra rama, órgano o entidad pública en los juicios y evaluaciones que se les asignan, las cuales, para el caso de los magistrados, únicamente podrán ser derivadas de las causales establecidas en el artículo 233 constitucional.”

Más adelante la Corte se referirá a la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 180 de la LEAJ, según el cual corresponde a la Comisión de Investigación y acusación: *“5. Conocer las denuncias y quejas por faltas disciplinarias que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación, demás autoridades o por los particulares contra los expresados funcionarios y que presenten mérito para fundar en ella acusaciones ante el Senado”*. La Corte declara inexecutable el aparte subrayado con base en las siguientes consideraciones:

“Por otra parte, no obstante lo expuesto, para esta Corporación la palabra “disciplinarias” contenida en la norma bajo examen, es inexecutable en la medida en ella establece una limitación o una precisión que el precepto superior no contempla. Así, entonces, se entenderá que el fiscal general de la nación, las autoridades y los particulares podrán acusar a los funcionarios que gocen de fuero constitucional por todo tipo de faltas, incluyendo lógicamente las disciplinarias.”

Este pasaje podría sugerir que la Corte hace referencia a cualquiera otra falta del funcionario, inclusive las relacionadas con responsabilidad patrimonial (fiscal) o las que generan faltas administrativas no relacionadas con el cargo (infracciones de tránsito, urbanísticas, tributarias, etc.). Sin embargo, del análisis de la sentencia en el contexto de las normas constitucionales aplicables al caso y de la jurisprudencia constante de la propia Corte Constitucional, se concluye que la Corte está refiriéndose al otro género de faltas que da origen al fuero: las de tipo penal en ejercicio del cargo. En efecto, tal como quedó la norma podría interpretarse que sólo procedían denuncias y quejas de naturaleza disciplinaria; la sentencia aclara que la comisión de acusaciones deberá recibir no solo quejas disciplinarias o por indignidad, sino también quejas por todo tipo de faltas, es decir las penales, que la redacción de la ley excluía. De este análisis se desprende que, como es obvio, ni la norma ni la sentencia podían atribuir al Congreso de la República facultades de investigación y juzgamiento en relación con otros tipos de responsabilidad no

incluidos expresamente por la Constitución en el fuero, como la patrimonial y la administrativa a que está sujeto todo ciudadano.

En consecuencia, la Constitución Política sólo contempla el fuero constitucional penal y disciplinario de que gozan los altos servidores del Estado, el cual por definición no abarca un *“fuero fiscal”* ni, mucho menos, evoca un fuero *“integral”*.

F. Otros argumentos del interviniente doctor Villarraga

El doctor Villarraga cita en su memorial, como sustento de sus afirmaciones, una serie de documentos que no aportan elementos de convicción para resolver el presente conflicto, como quiera que están en su mayoría referidos a los requisitos que se exigen para ocupar cargos en la rama judicial o el régimen prestacional de tales cargos.

En cuanto a la Circular 14 de 2004, suscrita por el entonces Contralor General de la República, se ha constatado que fue derogada por la Circular 006 de 2007, y que esta a su vez fue derogada por la Circular de 24 de febrero de 2012 (folio 133, C. 1), motivos por los cuales no es del caso considerar aquella Circular 14 como fuente normativa para la decisión del presente conflicto.

Cita también el concepto 452 del 15 de noviembre de 1992 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que no resulta aplicable comoquiera que está referido a la facultad de suspensión del Contralor General de la República, en particular respecto de los gobernadores y alcaldes, aspecto que no es materia que incida en la resolución del presente conflicto.

G. Rango constitucional de las competencias de la Contraloría General de la República

Los artículos 117 y 119 CP disponen que la Contraloría General de la República, *órgano autónomo e independiente* según expresiones del artículo 113 CP, es un *“órgano de control”* que tiene a su *“cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración”*.

Por su parte, el artículo 267 de la Constitución Política establece que *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.”* Esta norma enfatiza, además, el carácter técnico y especializado de la función de control fiscal y reitera las notas de autonomía e independencia previstas desde el artículo 113 CP. Es por ello que,

según la jurisprudencia constitucional, las contralorías no hacen parte de ninguna rama del poder público, como tampoco del nivel central o del nivel descentralizado, pues, sencillamente, constituyen órganos autónomos e independientes, lo cual debe redundar en la independencia requerida para su función controladora.²¹

Para la Corte Constitucional es claro, según puede leerse en la sentencia C – 557 de 2009, reiterada por la sentencia C – 541 de 2011,²² que el artículo 267 de la Constitución, al disponer que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, ***“sin excepción alguna, consagra una cláusula general de competencia para ésta entidad, a la cual se le encomendó, de manera exclusiva y excluyente, la función pública de control fiscal”*** (negritas de la Sala).

La doctrina constitucional ha sido enfática en afirmar que ***‘ningún ente, por soberano que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares’***²³ (Resalta la Sala).

Así lo entendió el legislador, al desarrollar la citada cláusula general de competencia en cabeza de la Contraloría, al disponer en el artículo 2º de la ley 42 de 1993 que son sujetos de control fiscal los órganos integrantes de las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los órganos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.

En congruencia con este marco constitucional y legal, al dictar normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, el Decreto Ley 267 de 2000 dispuso en el artículo 4º que son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de este organismo: los órganos que integran las Ramas Legislativa y

²¹ Sentencia C – 557 de 2009

²² Ver también Sentencia C-1176 de 2004

²³ Sentencias C-167 de 1995 y 557 de 2009.

Judicial del Poder Público; los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas; los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas; la Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas; las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible; las universidades estatales autónomas que administren bienes, recursos nacionales o que tengan origen en la nación; el Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga; los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía; las entidades u organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la ley 489 de 1998; las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación; las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación; los particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación.

Por último, no puede la Sala dejar de citar lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 42 de 1993 *“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”*:

“ARTÍCULO 4. El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, conforme a los procedimientos, sistemas, y principios que se establecen en la presente Ley”.

Advierte la Sala que en el listado de organismos que ejercen el control fiscal brilla por su ausencia el Congreso de la República y, en particular, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, lo cual resulta concordante con las disposiciones constitucionales y las sentencias de la Corte Constitucional analizadas en la presente decisión, que ratifican la competencia de la CGR para ejercer, de manera exclusiva y excluyente, la vigilancia de la gestión fiscal.

Ahora bien, en concordancia con la atribución constitucional de competencias a la Contraloría General de la República para adelantar la función de control fiscal prevista en el artículo 267, es la misma Constitución Política la que establece en el artículo 268, numeral 5, el fundamento del proceso de responsabilidad fiscal y la competencia para adelantarla, en los siguientes términos:

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:
(...)”

5. 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”²⁴.

De esta manera la Corte Constitucional en la sentencia C – 557 de 2009, indicó que el proceso de responsabilidad fiscal *“constituye una facultad complementaria a la del control y vigilancia de la gestión fiscal que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales, municipales y distritales, en aras de establecer la responsabilidad por acción y omisión de los servidores públicos y de los particulares, en el manejo de fondos y bienes públicos cuando se advierte un posible daño al patrimonio estatal”*.

Finalmente, sobre la naturaleza jurídica, los objetivos y propósitos que persigue el proceso de responsabilidad fiscal, se reiteran las siguientes características, de conformidad con los mandatos de la Constitución Política y la ley 610 de 2000: **(i)** Origen único y exclusivo en el ejercicio de un control fiscal sobre los servidores públicos y los particulares jurídicamente habilitados para administrar y manejar recursos o bienes públicos; **(ii)** Naturaleza administrativa más no jurisdiccional; **(iii)** Proceso de carácter patrimonial y no sancionatorio, cuya finalidad es esencialmente reparatoria; **(iv)** Responsabilidad independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad, como la disciplinaria o la penal; **(v)** Responsabilidad de carácter subjetivo, dado que es necesario determinar si el imputado obró con dolo o culpa; y finalmente **(vi)** Obligación de observar las garantías sustanciales y procesales propias del debido proceso administrativo, de conformidad con los artículos 29 y 209 Superiores.²⁵

Es por tanto un imposible fáctico y jurídico que un proceso de responsabilidad fiscal constituya, expresa o tácitamente, el ejercicio de una función judicial o jurisdiccional o que la autoridad que tramite aquel ejerza por ese hecho funciones judiciales, ya que como ha quedado expuesto, adelantar tales procesos es una función típicamente administrativa. Ahora bien, si para el cumplimiento y apoyo eficaz de sus competencias administrativas la Contraloría ha sido facultada por la ley para ejercer funciones de policía judicial, ello no desnaturaliza el carácter eminentemente administrativo de su competencia para convertirla en una función judicial y, de

²⁴ Funciones que por igual se predicán de las contralorías territoriales (art. 272, inc. 6º C.P.).

²⁵ Sobre esta caracterización del proceso de responsabilidad fiscal, ver las Sentencias C-046 de 1994, C-540 de 1997, C-189 de 1998C-840/01, C-557 de 2001, C-840 de 2001, C-131 de 2002, C-832 de 2002, C-340 de 2007 y C-832 de 2008, entre otras.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

contera, transformar a la Contraloría General de la República en una autoridad jurisdiccional.

En consecuencia, la autoridad competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal en contra de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura señalados en la parte resolutive de esta decisión corresponde, de manera exclusiva y excluyente, por mandato constitucional, a la Contraloría General de la República.

Insiste la Sala en que la determinación de esta competencia sólo tiene el efecto de señalar la autoridad a la cual corresponde proseguir las actuaciones que dieron origen al conflicto, y no conlleva en absoluto la fijación de criterio o posición respecto del fondo del asunto, toda vez que ello corresponde definirlo a la autoridad competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal correspondientes.

Por otra parte, la decisión del presente conflicto de competencias administrativas en manera alguna afecta las competencias específicas que por mandato constitucional, en materia penal y disciplinaria de altos servidores del Estado, corresponden al resorte privativo de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. Por consiguiente, la presente decisión no es óbice para que la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes prosiga las investigaciones que ha iniciado en relación con los mismos hechos que son objeto de procesos de responsabilidad fiscal, si en su consideración hay mérito para establecer responsabilidades de orden penal y disciplinario.

Por las razones expuestas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

Primero.- Declárase que la Contraloría General de la República es competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal en contra de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, por el presunto detrimento patrimonial que se podría haber causado para el Estado con ocasión del nombramiento de magistrados auxiliares en los despachos de que son titulares.

Segundo.- Comuníquese esta decisión a la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

Expediente No. 11001-03-06-000-2012-00015-00
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Tercero. Comuníquese esta decisión a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

Cuarto. Comuníquese esta decisión a los doctores José Ovidio Claros Polanco, Julia Emma Garzón de Gómez, Henry Villarraga Oliveros y Pedro Alfonso Sanabria Buitrago, Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



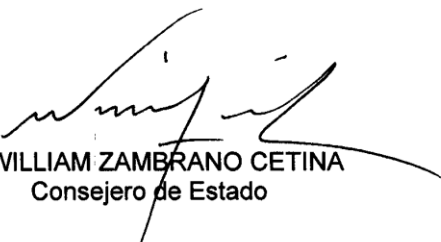
AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala



LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Consejero de Estado



ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Consejero de Estado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado



JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala