Sentencia C-100/01

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-Aplicación

DAÑO ANTIJURIDICO-Definición

Esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha indicado que éste puede definirse como aquella lesión patrimonial o extrapatrimonial, causada en forma lícita o ilícita, que el perjudicado no está en el deber jurídico de soportar.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE AGENTES-Distinción

Hay una diferencia entre la responsabilidad del Estado y la de sus agentes. La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado solo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si ésta ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa.

RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIO Y EMPLEADO JUDICIAL-Actuación dolosa o gravemente culposa

ACCION DE REPETICION POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL-Ejercicio por el Estado

ACCION DE REPETICION POR RESPONSABILIDAD DE AGENTE JUDICIAL

ACCION DE REPETICION POR RESPONSABILIDAD DE AGENTE-Titularidad para ejercicio

De acuerdo con el régimen de responsabilidad del Estado y de sus agentes estatuido por el artículo 90 de la Carta Política, el Estado, como titular del servicio o función pública, es quien tiene la obligación principal de reparar completamente la lesión antijurídica causada. Por lo tanto, el particular lesionado no está autorizado para exigir directamente al agente el pago por los perjuicios causados, pues es el Estado quien, luego de reparar el daño, tiene el deber constitucional de repetir contra éste.

ACCION DE REPETICION POR RESPONSABILIDAD DE AGENTE JUDICIAL-Titularidad para ejercicio

OMISION LEGISLATIVA-Inexistencia en responsabilidad patrimonial de jueces

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE FUNCIONARIO JUDICIAL-Alcance

MORA JUDICIAL-Responsabilidad por negligencia/JUEZ-Responsabilidad por demora en proceso

JUEZ-Observancia de términos procesales/PRINCIPIO DE CELERIDAD DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Demora en procesos

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE AGENTES-No reclamo directo de agente

Referencia: expediente D-3205

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 37 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 77 del Código Contencioso Administrativo.

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrada ponente:

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., enero treinta y uno (31) de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento 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 PABON APICELLA demandó parcialmente los artículos 2° y 37 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 77 del Código Contencioso Administrativo.

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 las disposiciones demandadas:

"CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

Artículo 2°.- Iniciación e impulso de los procesos. Los procesos sólo podrán iniciarse por demanda de parte, salvo los que la ley autoriza promover de oficio.

Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya."

(…)

Artículo 37.- Modificado. D.E. 2282/89. Art.1°. num. 13. Deberes del juez. "Son deberes del juez:

1. Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran.

2. Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este código le otorga.

3. Prevenir, remediar y sancionar por los medios que este código consagra, los actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad y probidad y buena fe que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de fraude procesal.

4. Emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias.

5. Guardar reserva sobre las decisiones que deban dictarse en los procesos, so pena de incurrir en mala conducta. El mismo deber rige para los empleados judiciales.

6. Dictar las providencias dentro de los términos legales; resolver los procesos en el orden en que hayan ingresado a su despacho, salvo prelación legal; fijar las audiencias y diligencias en la oportunidad legal, y asistir a ellas.

7. Hacer personal y oportunamente el reparto de los negocios.

8. Decidir aunque no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, o aquélla sea oscura o incompleta, para lo cual aplicará las leyes que regulen situaciones o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional, la costumbre y las reglas generales de derecho sustancial y procesal.

9. Verificar verbalmente con el secretario las cuestiones relativas al proceso, y abstenerse solicitarle por autos informes sobre hechos que consten en el expediente.

PAR.- La violación de los deberes de que trata el presente artículo constituye falta que se sancionará de conformidad con el respectivo régimen disciplinario."

"CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 77.- Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde a La Nación y las entidades territoriales o descentralizadas, o las privadas que cumplen funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones."

III. LA DEMANDA

El demandante sostiene que las normas demandadas vulneran los artículos 6, 90 y 124 de la Constitucional Política y los artículos 65 a 74 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), que integra el bloque de constitucionalidad.

En primer lugar, el actor afirma que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (L. 270/96) suprimió la situación preexistente de responsabilidad patrimonial personal y directa de los jueces frente a las partes procesales perjudicadas, la cual se encontraba consagrada en el artículo 40 del Código de Procedimiento Civil. Expresa que, por lo tanto, "las partes procesales ahora sólo podrán accionar directamente frente al Estado, no contra los jueces;

pues éstos últimos sólo tienen responsabilidad patrimonial ante el Estado y por razón de las condenas impuestas a éste último cuando la conducta del agente judicial haya sido dolosa o gravemente culposa; supuestos de responsabilidad referidos en el artículo 90 C.P." Explica, que lo anteriormente se fundamenta en lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-244A/96, en la cual se indicó que el aludido artículo 40 del C.P.C. había sido subrogado en su integridad "por el capítulo VI del Título III de la Ley 270 de 1996, en cuyos artículos 65 a 74 se regula la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, por la acción o la omisión de sus agentes judiciales." Precisa que, de conformidad con el artículo 72 ibídem, los funcionarios judiciales "responden a su vez ante el Estado, previa acción de repetición, por su conducta dolosa o gravemente culposa que haya dado lugar a la condena." De esta forma, concluye que las normas demandadas al establecer la responsabilidad patrimonial directa y personal de los jueces frente a las partes procesales, devienen en contradicción del art. 90 C.P., así como de la Ley 270/96, la cual por su carácter estatutario integra el bloque de constitucionalidad con los artículos 6, 90 y 124 de la Carta Política.

Por otra parte, el actor sostiene que ni la Constitución Política ni la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia excluyen o prohiben expresamente la responsabilidad patrimonial directa de los jueces frente a las partes del proceso. En consecuencia, si como lo entendió la jurisprudencia constitucional, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia subrogó por completo el artículo 40 del C.P.C. referente a la responsabilidad patrimonial de los funcionarios judiciales, existiría una omisión "relativa" en dicha ley, al no ocuparse expresamente de tal materia. Por lo tanto, solicita a la Corte pronunciarse respecto a la referida omisión.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El apoderado judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

A su juicio, los apartes demandados de los artículos 2 y 37 del Código de Procedimiento Civil (C.P.C.) consagran "la responsabilidad genérica" del juez en el cumplimiento de su deber, como director del proceso judicial, de adelantar los procesos de conformidad con el principio de celeridad que asegura que la administración de justicia sea pronta y cumplida. Indica que el alcance dado por el demandante a las expresiones enjuiciadas, no corresponde con la realidad de los textos normativos, por cuanto estos no establecen un régimen de responsabilidad objetiva, sino que disponen que la responsabilidad del juez debe ser consecuencia directa de su negligencia y no de factores externos no imputables a éste. Así mismo, precisa que "se equivoca el actor al limitar la responsabilidad genérica de que trata las expresiones acusadas del Estatuto de Procedimiento Civil a una de tipo patrimonial, pues aquella es comprensiva de las especies disciplinaria y penal, las cuales proscriben la responsabilidad objetiva."

Respecto al artículo 77 del Código de Contencioso Administrativo, asevera que éste se ajusta plenamente a lo dispuesto por la Carta Política puesto que se limita a señalar la procedencia de la acción de repetición del Estado contra el agente que ha causado el daño por su

conducta dolosa o gravemente culposa, en los términos expuestos en el inciso 2 del art. 90 CP. Por último, aclara, que el actor se equivoca al afirmar que la norma demandada se refiere al funcionario judicial como sujeto pasivo de la acción de repetición, pues, por el contrario, "la expresión 'funcionarios' contenida en la norma demandada, es predicable de todos los agentes del Estado, con excepción de los funcionarios y empleados judiciales, los cuales son responsables en los términos del artículo 72 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto de fecha 28 de noviembre de 2000, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

En primer lugar, indica que, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos deben responder política, disciplinaria, penal, fiscal y civilmente. Respecto a su responsabilidad civil o patrimonial, manifiesta que ésta se encuentra establecida en distintos textos legales mediante la acción de repetición de la administración frente al funcionario público que por su obrar gravemente doloso o culposo ha contribuido en la producción del daño causado a un particular. Precisa que los artículos 2 y 37 del C.P.C. se limitan a señalar, de manera general, que los jueces son responsables de cualquier demora que por su negligencia ocurra en los procesos que adelantan, es decir, deben responder cuando incumplan con el deber que les asiste de dar celeridad y rapidez a los asuntos que manejan. En relación con el artículo 77 del CCA sostiene que éste se limita a reafirmar la acción de repetición establecida en el artículo 90 de la Carta Política.

En su concepto, las normas demandadas no hacen más que reiterar "la obligación primaria y directa por parte del Estado a la hora de responder por las actuaciones de sus funcionarios judiciales, permitiendo así la reparación integral del daño, con la posibilidad de que se ejerza enseguida la acción de repetición de la entidad frente al agente que ha contribuido de alguna manera a la producción del mismo." Explica que las disposiciones impugnadas no establecen la responsabilidad patrimonial directa y principal de los funcionarios judiciales, ya que ésta se encuentra en cabeza del Estado y solo en el evento en que se determine que el daño antijurídico fue producto de una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo o tratándose de un agente judicial que, por esta misma causa, incurra en mora en un proceso que adelante en su despacho, le asiste la facultad de aplicar la repetición ya sea a través del llamamiento en garantía – dentro del mismo proceso – o, "por medio de una acción posterior e independiente que es la de reparación directa."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 de la Constitución Política.

1. El problema planteado

El actor considera que las normas demandadas consagran la responsabilidad patrimonial directa de los jueces pues, a su juicio, permiten que los funcionarios judiciales sean demandados directamente por los particulares perjudicados, para que estos y no el Estado responda patrimonialmente. Explica que, si bien ni la Constitución ni la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia prohiben expresamente que se establezca la responsabilidad patrimonial de los funcionarios judiciales, la Corte Constitucional así lo señaló al declarar que el artículo 40 del C.P.C., que consagraba la responsabilidad patrimonial directa de los jueces frente a las partes procesales, había sido subrogado por lo dispuesto en los artículos 65 a 74 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia -. En consecuencia, solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de las disposiciones demandadas. Subsidiariamente, el demandante solicita al tribunal constitucional pronunciarse respecto a la presunta "omisión legislativa relativa" que hay en la regulación de la responsabilidad patrimonial directa de los agentes judiciales en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Por su parte, el apoderado judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho y el jefe del Ministerio Público, estiman que las normas demandadas no establecen responsabilidad patrimonial directa de los funcionarios judiciales. En este sentido, sostienen, que los apartes demandados de los artículos 2 y 37 del C.P.C. se limitan a consagrar una cláusula de "responsabilidad genérica" de los jueces en el cumplimiento de su deber, como directores del proceso judicial. Respecto al artículos 77 del CCA, indican que este solo reafirma lo consagrado en el artículo 90 de la Carta Política, sobre la acción de repetición del Estado contra los servidores públicos.

El problema planteado lleva a la Corte a determinar si el establecimiento de un régimen de responsabilidad directa patrimonial de los agentes judiciales, desconoce las disposiciones de la Carta Política. De ser así, deberá la Corporación examinar si, como el demandante lo asegura, las normas demandadas consagran dicha forma de responsabilidad patrimonial y, en consecuencia, contradicen las normas superiores.

2. El régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y de los funcionarios y empleados judiciales

1. El artículo 90 de la Constitución Política consagra claramente la responsabilidad patrimonial del Estado al disponer que éste "responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o por la omisión de las autoridades públicas". En este sentido, se establece una cláusula general de responsabilidad del Estado, cuya aplicación se determina por la configuración de dos requisitos: (1) la existencia de un daño antijurídico y (2) que éste sea imputable a la acción u omisión de una autoridad pública.

Respecto a la noción de daño antijurídico, ya esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia

del Consejo de Estado, ha indicado que éste puede definirse como aquella lesión patrimonial o extrapatrimonial, causada en forma lícita o ilícita, que el perjudicado no está en el deber jurídico de soportar.1 De esta manera, la responsabilidad del Estado podría configurarse no solo cuando el daño es el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también, cuando en el ejercicio normal de la función pública se causa lesión a un bien o derecho del particular, el cual no está obligado a soportar. No obstante, para que el Estado deba responder patrimonialmente, no basta con que se cause el perjuicio antijurídico sino que éste haya sido causado por alguna autoridad pública en el ejercicio de sus funciones.

El segundo inciso del artículo 90 C.P., señala que "en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél debe repetir contra éste". De su contenido, se deduce que hay una diferencia entre la responsabilidad del Estado y la de sus agentes. La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado solo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si ésta ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa.

2.2. Los anteriores criterios constitucionales de responsabilidad del Estado y de sus agentes, son retomados por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Capítulo VI del Título III de la Ley 270/96), al regular lo relacionado con la responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales. En efecto, el artículo 65 de la Ley reitera que el Estado tiene la obligación de responder por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción u omisión de sus agentes judiciales. En tal sentido, señala expresamente, que el Estado responderá por (1) el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, (2) el error jurisdiccional y (3) la privación injusta de la libertad. Al estudiar la exequibilidad de la norma, la Corte precisó que si bien ésta solo contempla la responsabilidad estatal cuando se presenta "falla en el servicio" de la administración de justicia, ello no implica que se limite el artículo 90 de la Carta, pues éste se aplica directamente a todos los casos.2

Por su parte, el artículo 71 se ocupa de la responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales, reafirmando la obligación constitucional del Estado de repetir contra el agente judicial cuando haya sido condenado a responder patrimonialmente por un daño antijurídico causado por la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o empleado judicial. La misma disposición indica algunos eventos en los cuales se presume la actuación dolosa o gravemente culposa del agente judicial, tales como "(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 y (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."

Así mismo, el artículo 72 señala que el Estado exigirá, mediante la acción de repetición, la responsabilidad de los agentes judiciales por cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya sido condenado. Precisa que en el proceso de responsabilidad contra la entidad estatal, el funcionario o empleado judicial pueda ser llamado en garantía. Adicionalmente, la disposición aclara que dicha acción no es procedente si se ha ejercido la acción civil respecto de conductas que puedan configurar hechos punibles. Al estudiar la constitucionalidad de la mencionada norma, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

"El artículo interpreta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 90 constitucional. Adicionalmente, resulta propio de los aspectos que deben ser regulados por una ley estatutaria de administración de justicia el fijar un procedimiento – que, por lo demás respeta los principios esenciales del debido proceso – para hacer efectiva la acción de repetición en los casos de responsabilidad del Estado. En iguales términos, estima la Corte que se ajusta a la Carta Política el hecho de que se excluya el ejercicio de la acción de repetición en los procesos penales, pues para ello el Estado se podrá constituir en parte civil dentro del respectivo trámite judicial y lograr, así, la reparación de los perjuicios causados por la acción dolosa o gravemente culposa del funcionario."3

En conclusión, las referidas normas de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia reafirman lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, respecto a la obligación del Estado de reparar el daño antijurídico que se le impute y su deber de repetir contra el agente, por cuya conducta dolosa o gravemente culposa se haya causado dicho perjuicio.

Al consagrarse, en el artículo 72 de la ley, la acción civil de repetición en cabeza del Estado y su procedimiento, como único medio para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del agente judicial que haya actuado con dolo o culpa grave, el Legislador simplemente interpreta el inciso segundo del artículo 90 C.P., de cuyo contenido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se desprende que los particulares afectados no pueden reclamar directamente al funcionario la indemnización por el perjuicio causado. En este sentido, la Corte ha manifestado:

"Según el inciso segundo del art. 90 de la Constitución, sólo en el evento de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial del daño antijurídico, que haya sido determinado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, puede aquél repetir lo pagado contra éste. Ello significa, en consecuencia, que los perjudicados no pueden reclamar directamente del funcionario la indemnización por el daño. Con ello se garantiza, de un lado, la reparación al perjudicado, porque queda debidamente asegurada con el respaldo patrimonial del Estado, y, de otro, se consigue que pueda establecerse dentro del proceso el dolo o la culpa grave del funcionario en los hechos dañosos, para efectos de la acción de repetición."4

Así las cosas, de acuerdo con el régimen de responsabilidad del Estado y de sus agentes estatuido por el artículo 90 de la Carta Política, el Estado, como titular del servicio o función pública, es quien tiene la obligación principal de reparar completamente la lesión antijurídica causada. Por lo tanto, el particular lesionado no está autorizado para exigir directamente al agente el pago por los perjuicios causados, pues es el Estado quien, luego de reparar el daño, tiene el deber constitucional de repetir contra éste. En este sentido, el régimen de

responsabilidad patrimonial de los agentes judiciales, definido por la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia – no admite la posibilidad de que el particular perjudicado demande directamente al funcionario o empleado judicial, para que éste responda patrimonialmente por el daño antijurídico causado por su conducta, ya que únicamente el Estado está legitimado para comprometer la responsabilidad de sus agentes. En principio, el Estado es quien debe asumir dicha responsabilidad, pues es él quien tiene la potestad jurisdiccional y, sólo en caso de que exista dolo o culpa grave del agente judicial, podrá repetir contra éste. El único evento en el que es permitido que el funcionario o empleado judicial responda directamente con su patrimonio frente al perjudicado, es cuando se ejercita en su contra la acción civil dentro un proceso penal, lo cual es razonable pues en este caso la responsabilidad civil del agente es consecuencia del daño causado por la comisión de una conducta punible y no solo por su actuación como autoridad pública.

2.3. De acuerdo con lo expuesto, la Corte estima que no le asiste razón al actor, al afirmar que existe una omisión del legislador respecto a la regulación de la "responsabilidad directa patrimonial de los jueces". Si bien es cierto que el artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, que establecía la responsabilidad patrimonial de jueces por los perjuicios que causaran a las partes procesales, ha sido subrogado por las disposiciones de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, como lo indicó esta Corporación en la Sentencia C-244A/96 (MP José Gregorio Hernández Galindo), no puede considerarse que en la normatividad vigente haya un vacío sobre la referida materia. En efecto, respecto al régimen de responsabilidad patrimonial de los funcionarios judiciales consagrado en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

"(…), la normatividad estatutaria recoge todas las disposiciones anteriores referentes a la responsabilidad patrimonial de los jueces, en cuanto plasma de manera integral la pertinente regulación del tema, con unas determinadas causales y bajo ciertos criterios, que no en todos los aspectos coinciden con las normas precedentes, pues el estatuto en nada depende de las disposiciones que venían rigiendo, a la vez que concentra en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos la competencia para definir lo relativo a tal responsabilidad, reiterando la procedencia de la acción civil de repetición de la que es titular el Estado cuando se le hubiere condenado, sin perjuicio de las sanciones que se deriven de aquellas conductas que puedan configurar hechos punibles.

Ello significa que los particulares afectados por perjuicios que hayan tenido origen en el dolo o en la culpa grave de quienes administran justicia deben actuar ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el mecanismo de la reparación directa, con base en cualquiera de las causales señaladas en el nuevo ordenamiento. Tan sólo después, como consecuencia del fallo adverso, el sistema que el legislador estatutario consagró hace posible la acción de repetición a favor del Estado, salvo el caso del llamamiento en garantía."5

En este sentido, según lo ha señalado la Corte, la regulación del régimen patrimonial del Estado y de los agentes judiciales contenida en la Ley 270 de 1996 se ajusta a lo dispuesto en los artículos 6 y 90 C.P. sobre la responsabilidad de los servidores públicos y el deber de repetición del Estado contra estos. Como se mencionó, de conformidad con las disposiciones constitucionales, el Estado es el único legitimado para exigir la responsabilidad patrimonial del agente cuando, por la conducta dolosa o gravemente culposa de éste, haya sido

condenado a reparar el daño antijurídico causado al particular. Por lo tanto, la consagración de una acción civil de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado en forma directa, no sería compatible con el ordenamiento constitucional.

3. El régimen de responsabilidad de los agentes judiciales y las normas demandadas

3.1. El actor asegura que los apartes demandados de los artículos 2 y 37 del C.P.C. y el artículo 77 del CCA "posibilitan la responsabilidad patrimonial directa y personal de los jueces frente a las partes procesales". Manifiesta que aunque la Constitución y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia no prohiben expresamente que se establezca un régimen de responsabilidad patrimonial directa de los funcionarios judiciales, así lo dio a entender la Corte en la sentencia C-244A/96 al declarar que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) había suprimido la responsabilidad patrimonial de los jueces frente a las partes procesales. En consecuencia, afirma que, de acuerdo con la interpretación de la Corte, las normas demandadas resultan violatorias de los artículos 6, 90 y 124 de la Carta Política, así como de los artículos 65 a 74 de la Ley 270 de 1996.

De acuerdo con lo expresado en el fundamento anterior, es claro que el orden constitucional vigente no permite el establecimiento de un régimen de responsabilidad patrimonial directa de los servidores públicos frente a los particulares que resultaren perjudicados por su acción u omisión en el desempeño de sus funciones. Por lo tanto, de ser cierta la afirmación del demandante respecto a que las normas acusadas establecen la responsabilidad directa de los agentes judiciales, la Corte tendría que retirarlas del ordenamiento jurídico, por ser contrarias al artículo 90 C.P. y a las normas de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Sin embargo, los intervinientes afirman que las disposiciones demandadas no consagran la responsabilidad patrimonial de los jueces pues, por una parte, los artículos 2 y 37 del C.P.C. se limitan a definir genéricamente la responsabilidad del juez como director del proceso judicial. De otro lado, aseguran que el artículo 77 de CCA solo reafirma la atribución constitucional del Estado de ejercer la acción de repetición contra los funcionarios por cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya sido condenado.

La Corte coincide con lo expresado por los intervinientes, por cuanto el actor se equivoca al interpretar el contenido normativo de las disposiciones acusadas.

3.2. Ciertamente, los artículos 2 y 37 del C.P.C. se limitan a señalar que el juez, como encargado de la dirección del proceso judicial, tiene el deber de actuar con celeridad y diligencia y, por lo tanto, será responsable por las demoras que ocurran por el incumplimiento de éste deber. Por su parte, el artículo 2 del C.P.C. establece una cláusula genérica de responsabilidad del juez, cuando éste descuide su función de administrar justicia pronta y cumplidamente. De su contenido, no se desprende que su responsabilidad sea civil o patrimonial. De otro lado, el artículo 37 del C.P.C. indica expresamente, que el juez que incumpla con sus deberes, entre estos la observancia del principio de celeridad, será sancionado de acuerdo con el régimen legal disciplinario.

Así las cosas, si bien el retardo en las decisiones y trámites judiciales puede causar graves perjuicios a los destinatarios de la administración de justicia y, por ende, configurar conductas que comprometan la responsabilidad estatal y la del mismo funcionario, en principio es el Estado quien responde directamente con su patrimonio ante el particular. Por

lo tanto, debe entenderse que la responsabilidad de los funcionarios judiciales a la que se refieren las normas demandadas, no es patrimonial – por lo menos frente a los particulares -, sino de otro tipo, ya sea responsabilidad disciplinaria o penal.

Además, lo consagrado por los apartes demandados de los artículos 2 y 37 del C.P.C., se adecua a lo dispuesto por el artículo 228 de la Carta Política y por el artículo 4 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (L.270/96), respecto a la necesaria observancia de los términos procesales por parte de los agentes judiciales. Estas disposiciones de naturaleza superior estatuyen el principio de celeridad como un deber fundamental en la administración de justicia. De esta forma, el artículo 228 consagra que "(...)Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado.(...)."Así mismo, el artículo 4 de la Ley 270 de 1996 dispone:

"ARTICULO 4º CELERIDAD. La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria".

Al estudiar la constitucionalidad del mencionado artículo, esta Corporación manifestó lo siguiente sobre la relevancia constitucional de observar los términos procesales:

"(...), el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia implica necesariamente que el juez resuelva en forma imparcial, efectiva y prudente las diversas situaciones que las personas someten a su conocimiento. Para lograr lo anterior, es requisito indispensable que el juez propugne la vigencia del principio de la seguridad jurídica, es decir, que asuma el compromiso de resolver en forma diligente y oportuna los conflictos a él sometidos dentro de los plazos que define el legislador. Por ello, esta Corporación ha calificado, como parte integrante del derecho al debido proceso y de acceder a la administración de justicia, el "derecho fundamental de las personas a tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos"6. Lo anterior, por lo demás, resulta especialmente aplicable para el caso de los procesos penales, pues, como la Corte señaló: "Ni el procesado tiene el deber constitucional de esperar indefinidamente que el Estado profiera una sentencia condenatoria o absolutoria, ni la sociedad puede esperar por siempre el señalamiento de los autores o de los inocentes de los delitos que crean zozobra en la comunidad"7.

A lo anterior, cabe agregar que la labor del juez no puede jamás circunscribirse únicamente a la sola observancia de los términos procesales, dejando de lado el deber esencial de administrar justicia en forma independiente, autónoma e imparcial. Es, pues, en el fallo en el que se plasma en toda su intensidad la pronta y cumplida justicia, como conclusión de todo un proceso, donde el acatamiento de las formas y los términos, así como la celeridad en el desarrollo del litigio judicial permitirán a las partes involucradas, a la sociedad y al Estado tener la certeza de que la justicia se ha administrado debidamente y es fundamento real del Estado social de derecho.

Consecuencia de los argumentos precedentes, fue la consagración en el artículo 228 superior del deber del juez de observar con diligencia los términos procesales y, principalmente, de sancionar su incumplimiento. Por ello, la norma bajo examen establece que de darse esta situación, el respectivo funcionario podrá ser sancionado con causal de mala conducta. La Corte se aparta así de las intervenciones que cuestionan este precepto, pues, como se vio, él contiene pleno respaldo constitucional. Sin embargo, debe advertirse que la sanción al funcionario judicial que entre en mora respecto del cumplimiento de sus obligaciones procesales, es asunto que debe ser analizado con sumo cuidado. En efecto, el responsable de evaluar la situación deberá estimar si dicho funcionario ha actuado en forma negligente o si, por el contrario, su tardanza se encuentra inmersa dentro de alguna de las causales de justificación de responsabilidad, tales como la fuerza mayor, el caso fortuito, la culpa del tercero o cualquier otra circunstancia objetiva y razonable. (…).” (C-37/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

En consecuencia, los apartes demandados de los artículos 2 y 37 del C.P.C. se adecuan a las normas constitucionales, por cuanto reafirman el deber del juez de observar con diligencia los términos procesales, so pena de ser sancionado.

3.3. De otro lado, el artículo 77 del CCA señala que los funcionarios serán responsables de los daños que causen por su culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al Estado. En criterio del actor, la norma consagra la responsabilidad patrimonial de los funcionarios judiciales frente a los particulares.

A este respecto, la Corte coincide con el representante del Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención, en que el artículo 77 del CCA no se aplica a los funcionarios y empleados judiciales como erróneamente lo entiende el actor. Para estos, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia definió, en su integridad, un régimen de responsabilidad dentro del cual se estableció la acción de repetición del Estado contra sus agentes judiciales (artículo 72).

No obstante, respecto al artículo 77 del CCA, la Corte estima pertinente precisar que éste debe ser interpretado de conformidad con el artículo 90 de la Carta Política. En este sentido, quien tiene la obligación primaria y directa de reparar el daño antijurídico es el Estado, el cual luego repetirá contra el funcionario causante del daño por su actuación dolosa o gravemente culposa. En consecuencia, el particular lesionado no puede reclamar directamente al agente la reparación del daño. Así lo indicó la Corte al declarar la exequibilidad del artículo 78 del CCA, que autoriza al lesionado a demandar a la entidad, al funcionario o a ambos. En efecto, en dicha oportunidad la Corte consideró:

“(…) la referida norma [art.78 CCA] debe ser entendida bajo la idea de que sólo después de que se declare la responsabilidad y se condene a la entidad pública, es cuando ésta puede repetir contra el funcionario. De manera que con la demanda simultánea de la entidad y del agente no se vulnera la mencionada norma constitucional, sino que se atiende a la economía procesal, porque en un mismo proceso se deduce la responsabilidad que a cada uno de ellos corresponde.

Según lo anterior, la norma debe interpretarse en el sentido de que únicamente puede perseguirse al funcionario por la vía de la acción de repetición, sólo después de que se haya resuelto mediante sentencia la condena del Estado por el daño antijurídico por el cual debe responder. La demanda que pueda incoar el perjudicado contra la entidad responsable o contra su agente, de manera conjunta o independientemente, no contraviene el artículo 90 de la Constitución, porque la norma acusada no autoriza que se pueda perseguir exclusivamente al funcionario, sin reclamar la indemnización del Estado." (C-430/00 MP ABC)

En estos términos, debe entenderse que si bien el artículo demandado es anterior a la Constitución Política de 1991, se ajusta a su mandato, puesto que no hace más que reiterar en los términos descritos, la procedencia de la acción de repetición del Estado contra sus agentes consagrada en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política.

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 EXEQUIBLES las expresiones "y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya" contenida en el artículo 2º del Código de Procedimiento Civil y "so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran", consignada en el numeral 1) del artículo 37 del Código de Procedimiento Civil.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 77 del Código Contencioso Administrativo

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

FABIO MORON DIAZ Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

J OSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e)

1 Sentencia C-333/96 (MP Alejandro Martínez Caballero).

2 Sentencia C-037/96 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

3 Sentencia C-037/96 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

4 Sentencia C-430/00 MP (Antonio Barrera Carbonell).

5 Sentencia C-244A/96 (MP José Gregorio Hernández).

6 Corte Constitucional. Sentencia No. T-006/92, citada.

7 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 7. Sentencia No. T-450 del 12 de octubre de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.