

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Llamamiento en garantía a agentes del Estado

Referencia: expediente D-4738

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 19 de la Ley 678 de 2001, “por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.”

Actor: Laura Sofía Mosquera Martínez

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de febrero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Laura Sofía Mosquera Martínez demandó el párrafo del artículo 19 de la Ley 678 de 2001, “por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.”

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 28 de julio de 2003, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar al Presidente del Congreso de la República para que interviniera en el proceso si lo considera conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 44.509 del 4 de agosto de 2001, subrayando el párrafo demandado:

LEY 678 DE 2001

(agosto 3)

“por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado

a través del ejercicio de la acción de repetición

o de llamamiento en garantía con fines de repetición.”

Artículo 19. Llamamiento en garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

Parágrafo. La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.

I. LA DEMANDA

La accionante considera que el parágrafo Del artículo 19 de la Ley 678 de 2001 vulnera los artículos 13, 29, 90 y 229 de la Constitución Política por las siguientes razones:

3.1. En primer lugar, la actora estima que el parágrafo controvertido desconoce el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, en la medida en que “(...) le da un tratamiento discriminatorio al Estado frente a los particulares, pues estos pueden ejercer el derecho procesal de llamar en garantía a terceros dentro de los procesos judiciales a los que son convocados sin limitación alguna respecto de los medios exceptivos que presentan como medios de defensa, tal como ocurre, por ejemplo, en los artículos 54 y 62 del Código de Procedimiento Civil, o dentro de los mismos procesos ante la jurisdicción contenciosa administrativa cuando tales particulares son convocados a uno de tales procesos por el fuero de atracción, sin que exista ninguna justificación razonable y lógica de tal discriminación.”

Por el contrario, advierte que en virtud del parágrafo objeto de controversia, las entidades públicas demandadas se encuentran impedidas para llamar en garantía al agente contra el cual exista prueba sumaria de haber comprometido la responsabilidad del Estado por su actuación dolosa o gravemente culposa, solamente por el hecho de haber propuesto alguna de las excepciones eximentes de responsabilidad (culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero y ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor).

Comparando, entonces, los dos regímenes procesales, la accionante estima que no existe una justificación razonable y lógica para que los particulares puedan acudir sin restricción procesal a esta figura, mientras que las entidades estatales se encuentren sujetas al sentido en que lleven a cabo su defensa.

3.2. En segundo lugar, la actora considera que la disposición demandada limita los derechos al debido proceso y de defensa de las entidades públicas, toda vez que restringe sus posibilidades de defensa dentro de los procesos de responsabilidad en los que actúen como demandados. A su juicio, la restricción señalada en el párrafo controvertido ocasiona que, de ser hallado el Estado responsable, éste deba iniciar una acción de repetición para determinar si el agente actuó con culpa grave o dolo, lo cual habría podido ser declarado de manera más expedita dentro del mismo proceso inicial.

Para la demandante, no resulta incompatible llamar en garantía a un agente cuando se ha propuesto la excepción de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor. De hecho, señala que la estrategia más apropiada para la defensa de una entidad es llamar en garantía al funcionario que por su culpa grave o dolo haya podido comprometer la responsabilidad de la entidad, ante la posibilidad de que las excepciones propuestas no prosperen.

3.3. En tercer lugar, la accionante considera que el párrafo demandado desconoce el derecho-deber de las entidades estatales de repetir contra los funcionarios o agentes que hayan comprometido su responsabilidad. Señala que, si bien la Ley 678 de 2001 prevé la acción de repetición y el llamamiento en garantía como formas procesales para la obtención del reembolso de las indemnizaciones que la entidad sea condenada a pagar como responsable por los perjuicios ocasionados por las actuaciones de sus agentes, a través del llamamiento en garantía esta reparación se logra más rápida y eficazmente. Por consiguiente, el condicionamiento establecido por el legislador para la utilización de esta figura atenta contra la economía y la celeridad procesal, así como contra el derecho-deber de las entidades establecido en el artículo 90 de la Constitución.

3.4. Finalmente, la actora estima que la disposición controvertida vulnera el artículo 229 Superior, toda vez que establece una condición irrazonable para que la jurisdicción contenciosa puede pronunciarse en un mismo proceso sobre la responsabilidad estatal y la del agente que la comprometió.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La Directora del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso de la referencia, solicitando que el párrafo del artículo 19 de la Ley 678 de 2001 sea declarado exequible por esta Corporación.

Para su intervención, la funcionaria partió de la premisa que la limitación establecida por el legislador a la facultad procesal de llamar en garantía es jurídicamente razonable, “en la medida en que al constituir dichas excepciones eximentes de responsabilidad y al invocarse cualquiera de ellas allegando al menos la prueba sumaria correspondiente, no puede alegarse simultáneamente la responsabilidad del agente por dolo o culpa grave en su actuación.”

Teniendo lo anterior en consideración, la interviniente estimó que la disposición acusada no vulnera el artículo 13 Superior, puesto que el hecho de que el Estado administre el

patrimonio y los intereses públicos justifica que la regulación de sus facultades procesales sea diferente a las de los particulares.

Por último, resaltó que el llamar en garantía a un agente sin tener el sustento probatorio para demostrar que actuó con culpa grave o dolo, puede comprometer la responsabilidad estatal, "(...) lo contrario implicaría posteriormente mayores costos para la administración en pago de perjuicios por adelantar acciones judiciales sin fundamento. El ejercicio arbitrario e injustificado del derecho de acción genera el pago de perjuicios aún entre particulares, con mayor razón cuando estén en juego el patrimonio y los intereses públicos." Lejos de vulnerar el derecho de defensa y debido proceso de la entidad, la disposición obliga a que esta figura procesal sea utilizada únicamente cuando realmente exista prueba sumaria que comprometa al funcionario, evitando con ello responsabilidades posteriores por abuso en su utilización.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en su concepto, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes demandados.

Advierte, de manera previa, que los cargos de la presente acción de inconstitucionalidad son esencialmente los mismos que fueron instaurados en el proceso de constitucionalidad D-4539, razón por la cual, señala que es posible que para el momento en que la Corporación se pronuncie sobre la presente demanda, exista una sentencia con fuerza de cosa juzgada que se refiera a la exequibilidad o inexecuibilidad del párrafo del artículo 19 de la Ley 678 de 2001.

En ese contexto, el Ministerio Público reiteró el concepto enviado anteriormente a la Corte Constitucional y en el cual solicitó que se declarase la exequibilidad condicionada de la disposición acusada, "(...) porque se hace necesario precisar el alcance de las acciones en las cuales se posibilita tal mecanismo a efectos que se garantice efectivamente el derecho de acción de las entidades públicas." En relación con el párrafo que es objeto de acusación en este proceso, sostuvo que el mismo "(...) atempera con los principios de la lógica jurídica, toda vez que quien no reconoce su responsabilidad tampoco puede endilgarla a uno de sus agentes." Agregó que sería contradictorio intentar demostrar, por un lado, que al Estado no le es imputable el perjuicio que se solicita sea reparado, mientras que por el otro, se pretenda comprobar que la actuación del funcionario fue dolosa o gravemente culposa. Sobre el particular señaló que "(...) si la culpa es exclusivamente de la víctima, la causa eficiente del daño es imputable sólo a ésta, si tal responsabilidad es imputable al hecho de un tercero, falta el vínculo del responsable con el Estado y si se presentan los eventos del caso fortuito o la fuerza mayor no puede hablarse del Estado como centro de imputación jurídica porque así lo ha establecido la doctrina y la jurisprudencia." La acreditación de tales eventos, sostiene, comporta la virtualidad de anular la culpa del demandado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Cosa juzgada constitucional

Estando en curso el presente proceso de inconstitucionalidad, la Corte, mediante Sentencia C-965 de 2003, decidió “(...) CUARTO.- Del artículo 19 de la Ley 678 de 2001, declarar EXEQUIBLE el parágrafo y las expresiones acusadas “relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho” y “directamente” contenidas en su inciso 1°. (...)”.

En relación con el Parágrafo del Artículo 19 de la Ley 678 de 2001 ahora acusado, el pronunciamiento de exequibilidad en la Sentencia C-965 de 2003 fue puro y simple, sin que en la parte resolutive se hubiese limitado el alcance del fallo y sin que de la parte motiva de esa sentencia pueda concluirse que la consideración de la disposición acusada que entonces hizo la Corte hubiese sido parcial o limitada sólo a los cargos del demandante. Por el contrario, como puede apreciarse a partir de los apartes de ese fallo que se transcriben a continuación, la Corte realizó en relación con esa norma un análisis integral de constitucionalidad.

Dijo la Corte en la sentencia C-965 de 2003:

“5.2.12. Finalmente, en lo que se relaciona con el parágrafo del artículo 19 de la citada Ley 678 de 2001, que le impide a la entidad demandada llamar en garantía cuando promueve en su defensa la ocurrencia de una de las causales eximentes de responsabilidad, considera la Sala que dicha limitación resulta apenas lógica, del todo coherente y consecuente con el proceder de la administración, pues en los eventos en que ésta excusa su responsabilidad en la culpa exclusiva de la víctima, el hecho de un tercero y la fuerza mayor o el caso fortuito, la estrategia de defensa se dirige a demostrar que la responsabilidad total del daño que se ha ocasionado es imputable a un sujeto distinto de sus agentes o a un fenómeno extraordinario; de forma tal que de llegarse a demostrar en el proceso uno de esos hechos, el Estado no sería condenado y no se vería conminado al pago de la indemnización, quedando también liberada la potencial responsabilidad del agente.

En efecto, según lo tiene estatuido la jurisprudencia constitucional y contenciosa, uno de los presupuestos o requisito sine qua non para que surja la responsabilidad patrimonial de la administración, es la existencia de una relación de causalidad material entre el daño antijurídico y la acción u omisión de la entidad pública; por lo que una consecuencia natural y obvia de la ausencia de dicha relación causal, es la imposibilidad jurídica de imputar al Estado y a sus agentes la realización del daño y, por contera, el reconocimiento de una reparación o indemnización a favor de la víctima o perjudicado. Esta previsión no se presta a equívocos en aquellos casos en que el origen del daño sea entonces un acontecimiento ajeno y extraño al ámbito de influencia de la entidad pública, tal como ocurre cuando el fenómeno tiene total ocurrencia por causa del sujeto lesionado, por el hecho de un tercero, o por un caso fortuito o de fuerza mayor.

Por eso, se insiste, resulta del todo razonable que la norma acusada impida llamar en

garantía a la entidad pública, cuando en la contestación de la demanda aquella haya propuesto las excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor. Cabe aclarar que, el hecho de no haberse podido llamar en garantía en estos casos, no libera de responsabilidad al agente en el evento de no lograrse acreditar en el proceso la ocurrencia de la causal eximente de responsabilidad invocada, y de haberse demostrado que la condena es producto de su conducta dolosa o gravemente culposa. En estos casos, por virtud disposición expresa del inciso 2° del artículo 90 Superior y demás normas legales concordante, el Estado se encuentra en la obligación de repetir contra el servidor público a través de la acción civil de repetición a la que se ha hecho expresa referencia.

No obstante lo anterior, la lógica con que se descarta el llamamiento en garantía en los casos en que se propone alguna causal eximente de responsabilidad, no resulta tan evidente si lo que se presenta es el fenómeno jurídico de la concurrencia de culpas, es decir, cuando la lesión no es el resultado de un hecho unívoco y desconocido para la administración, sino que, por oposición a ello, se presenta como consecuencia de un conjunto de causas autónomas, que han ocurrido en forma sistemática y armónica y que son atribuibles a distintos sujetos o fenómenos naturales. De acuerdo con la doctrina especializada, la concurrencia de culpas tiene lugar en dos supuestos: (i) cuando las distintas circunstancias causales influyen en forma decisiva en la ocurrencia de la lesión, hasta el punto que sin la presencia de una de ellas no se hubiere dado el resultado; (ii) y cuando existiendo un concurso de causas, una de ellas alcanza la influencia necesaria y definitiva para la ocurrencia del daño, en tanto que la intervención de la otra es en realidad marginal, reposando la verdadera causa de la lesión en la primera.

En estas hipótesis, en cuanto no se esta en presencia de una causal eximente de responsabilidad, nada se opone para que la administración pueda acudir al llamamiento en garantía contra el agente en el porcentaje que considera le es imputable en la ocurrencia del daño. Contrario a la consideración de la demanda, esta interpretación en manera alguna conlleva a plantear una posible inconstitucionalidad del precepto en cuestión, ya que de acuerdo a su tenor literal, la imposibilidad de la administración de llamar en garantía solamente aplica “si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor”, con lo cual la norma esta dejando a salvo la posibilidad de recurrir a ese mecanismo de repetición cuando el Estado considere que se ha presentado el fenómeno de la concurrencia de culpas.

Acogiendo las consideraciones expuestas, la corte declarará exequibles los apartes acusados del inciso 1° y del párrafo del artículo 19 de la Ley 678 de 2001.1

Por consiguiente, en relación con el Parágrafo del Artículo 19 de la Ley 678 de 2001 existe cosa juzgada constitucional y la Corte habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-965 de 2003.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-965 de 2003, que declaró EXEQUIBLE el Parágrafo del artículo 19 de la Ley 678 de 2001.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 En aquella ocasión la demanda se dirigió, entre otras normas, contra algunas expresiones del primer inciso del artículo 19 de la Ley 678 de 2001 y contra la totalidad del parágrafo del mismo artículo.