

Sentencia C-423/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Presunción existencia de dolo en acción de repetición

Referencia: expediente D-3814

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º (parcial) del artículo 5º 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: Carlos Alberto Bohórquez Yepes

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Alberto Bohórquez Yepes demandó el inciso 2º (parcial) del artículo 5º de la Ley 678 de 2001 “por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”.

Mediante auto del 3 de Diciembre de 2001, el Magistrado Ponente admitió la referida demanda una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”. Al proveer sobre esa admisión, se ordenó fijar el negocio en lista en la Secretaría General de la Corte, para asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera el concepto de su competencia, y así mismo realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

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

II. NORMA DEMANDADA

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

El congreso de Colombia

DECRETA

(...)

Capítulo I

(...)

Artículo 5º- Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

I. LA DEMANDA

El actor estima que la expresión “se presume que existe dolo” contenida en el segundo inciso del artículo 5º de la Ley 678 de 2001 vulnera el artículo 83 de la Constitución Política, con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación.

Para el actor el solo hecho de establecer una presunción de dolo para los agentes del Estado implica el desconocimiento de la norma constitucional que presume por el contrario la buena fe como principio esencial de toda actuación administrativa.

Enfatiza que la norma traslada a los funcionarios del Estado la carga de demostrar que no han obrado con dolo, cuando debería ser al Estado a quien correspondería demostrar que la

actuación de aquellos ha sido dolosa.

Afirma finalmente que la norma hace caso omiso de la presunción de legalidad de los actos administrativos¹ y de que la “trascendencia jurídica de la presunción está en que importa una regulación normativa en materia de carga de la prueba de donde se concluye que no necesita ser declarada por la autoridad judicial, pues la buena fe existe a favor de toda persona por expreso mandato de la Constitución y esto en principio basta”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El representante del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita la declaratoria de exequibilidad de la expresión atacada con base en los argumentos que se sintetizan a continuación.

Aclara que reproduce en lo pertinente su intervención en el proceso de inconstitucionalidad acumulado D-3756, D-3757 y D-3763 en el que se planteó el mismo cargo contra el artículo 5 de la Ley 678 de 2001 por la supuesta violación del artículo 83 constitucional.

Afirma que una lectura correcta de la norma permite concluir que el legislador no estableció un sistema de presunción de culpabilidad ni que el funcionario demandado en repetición o llamado en garantía deba asumir la carga probatoria de su inocencia. En su concepto el Legislador recurrió a “una técnica legislativa muy común en materia probatoria, esto es, diseñar un sistema de presunciones legales con finalidades probatorias, mas no un sistema de presunción de responsabilidad”. En tal sentido, señala que se trata de dos ordenes legales muy distintos; pues el primero facilita, por seguridad jurídica y por motivos de orden público, el esclarecimiento de las situaciones jurídicas imprecisas, mientras que el segundo por el contrario “presume directamente una situación jurídica para derivar consecuencias jurídicas”.

Así las cosas, concluye que “ el cargo aducido resulta infundado, pues las normas acusadas no presumen la culpabilidad ni invierten la carga de la prueba; por el contrario, el Estado deberá demostrar el hecho indicador señalado en la norma y de esta manera deducir que la actuación de su agente fue dolosa o gravemente culposa”.

1. Fiscalía General de la Nación

El señor Fiscal General de la Nación, interviene en el proceso de la referencia en defensa de la disposición demandada y solicita a la Corte Constitucional que declare su exequibilidad basado en los argumentos que se resumen a continuación.

Señala que la norma acusada se limita a establecer una presunción legal que admite prueba en contrario, situación que en nada contraría el postulado de la buena fe, establecido en el artículo 83 constitucional.

Afirma que el sólo hecho de obrar con desviación de poder, expedir el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada y haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad del Estado, permite que se infiera la intención dolosa del servidor, siendo estos hechos indicadores suficientes para incoar la acción de repetición como mecanismo orientado a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

Aclara que en todo caso el servidor podrá comprobar que obró impulsado por motivos lícitos y que la situación antijurídica que originó la condena al Estado no se derivó de su conducta dolosa o gravemente culposa, garantizándose de esta manera el debido proceso y el derecho de defensa.

Por último recuerda que la legislación civil prevé presunciones de dolo, sin que de ellas se predique vulneración o desconocimiento alguno de las normas constitucionales².

3. Auditoría General de la República

La apoderada especial de la Auditoría General de la república solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada fundada en las razones que se sintetizan enseguida.

Luego de un extenso estudio sobre los fundamentos de la responsabilidad estatal y sobre los antecedentes y objetivos de la Ley 678 de 2001, advierte que la presunción establecida en el artículo 5º acusado, es de carácter legal y no impide al funcionario público ejercer su derecho de defensa.

Señala que si bien el principio de buena fe “se aplica a toda actuación que se tramite ante las autoridades del país, ello no conlleva un límite para el legislador a su facultad de establecer presunciones a partir de hechos conocidos que permitan inferir que la actuación desplegada por el servidor estatal no es legítima y por lo tanto, debe responder con su patrimonio por las condenas que ha debido sufragar el erario”.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No.2796 del 7 de febrero de 2002, solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada y expone los argumentos que a continuación se resumen.

Explica que la presunción establecida en el artículo 5º acusado, “es una presunción iuris tantum, que admite prueba en contrario, y como tal, ésta no puede ser entendida como contraria al debido proceso”. Señala que la Corporación en la sentencia C-388 de 2000, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, aceptó claramente la posibilidad de establecer dichas presunciones “con el fin de dar seguridad jurídica a ciertos estados, situaciones o hechos jurídicamente relevantes y de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos”.

Afirma que la presunción de legalidad a que se refiere el demandante se encuentra desvirtuada por el acaecimiento de conductas evidentemente transgresoras del ordenamiento jurídico y que el Estado bien puede presumir la mala fe del servidor en esas circunstancias.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Cosa juzgada constitucional

La Corte constata que en relación con el cargo planteado por el demandante en el presente proceso contra el artículo 5 (parcial) de la Ley 678 de 2001, relativo a la supuesta violación del artículo 83 de la Carta, esta Corporación ya se pronunció en la Sentencia C-374 de 2002 con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, en la que se declaró la exequibilidad de los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 por los cargos específicos analizados en esa providencia.

En efecto, en dicha sentencia para responder los cargos planteados por el demandante en ese proceso por la supuesta violación de los artículos 29 y 83 de la Constitución, la Corporación señaló lo siguiente:

“Para la Corte tampoco está llamada a prosperar la acusación por supuesto desconocimiento de la presunción de inocencia, puesto que el establecimiento de las presunciones de dolo y de culpa grave en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 no comportan por sí solas la atribución de culpabilidad en cabeza del demandado en acción de repetición, sino que constituyen un mecanismo procesal que ha sido diseñado por el legislador en ejercicio de su competencia constitucional para configurar las instituciones procesales y definir el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (arts.124 y 150 Superiores), con el fin de realizar el mandato del inciso segundo del artículo 90 de la Carta que ordena al Estado repetir contra sus agentes cuando éstos en razón de su conducta dolosa o gravemente culposa han dado lugar a una condena de reparación patrimonial.

En efecto, tal como se explicó anteriormente el Estado al formular la correspondiente demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para que ésta opere, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar esa presunción para eximirse de responsabilidad.

Cabe reiterar que por lo general la existencia de presunciones legales no comprometen el derecho al debido proceso 3, pues “si bien, en principio, los sujetos procesales están obligados a demostrar los hechos que alegan como fundamento de su pretensión, lo cierto es que, en las circunstancias descritas y con el fin de promover relaciones procesales más equitativas o garantizar bienes jurídicos particularmente importantes, el legislador puede invertir o desplazar el objeto de la prueba. Es por lo anterior que un segmento importante de

las presunciones legales tiende a corregir la desigualdad material que existe entre las partes respecto del acceso a la prueba y a proteger la parte que se encuentra en situación de indefensión o de debilidad manifiesta. Ahora bien, resulta evidente que el legislador no puede establecer presunciones que no obedezcan a las leyes de la lógica o de la experiencia, o que no persigan un fin constitucionalmente valioso".⁴

Coincide la Corte con el Procurador en que la responsabilidad entendida como el deber de asumir las consecuencias de un acto o hecho no tiene las mismas implicaciones en las distintas áreas del derecho, pues en materia penal es de carácter personal al paso que en materia civil es de naturaleza patrimonial. De ahí que la culpa en materia penal nunca se presume, en tanto que en el campo civil puede presumirse como por ejemplo en las hipótesis a que se refieren los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001. Al respecto conviene recordar que según el artículo 2° del mencionado ordenamiento la acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial.

Por lo tanto, cree la Corte que de no haber apelado el legislador a la figura de las presunciones de dolo y culpa grave, realmente sería muy difícil adelantar con éxito un proceso de repetición contra el agente estatal que con su conducta dolosa o gravemente culposa ha dado lugar a una condena de reparación patrimonial en contra del Estado.

En el caso de las presunciones de dolo y de culpa grave consagradas en las normas que se impugnan, en términos generales observa la Corte que todos los hechos en los que se fundamentan las causales respectivas se refieren a probabilidades fundadas en la experiencia, que por ser razonables o verosímiles permiten deducir la existencia del hecho presumido.

Así mismo, se aprecia que dichas presunciones persiguen una finalidad constitucionalmente valiosas, puesto que al facilitarse el ejercicio de la acción de repetición en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, se garantizan la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública (arts. 123 y 209 de la C.P.)

Finalmente, en cuanto hace a la violación del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta es evidente que no puede ser quebrantado por los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001, puesto que como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional la presunción de buena fe instituida en la norma superior es simplemente una presunción legal que está orientada a proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas, ponen frente a él en todas sus gestiones, como si se presumiera su mala fe, y no su buena fe.⁵

Valga recordar el texto del artículo 83 Superior:

"Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas"

Es evidente que el ejercicio de la acción de repetición no constituye propiamente una gestión de los particulares ante el Estado, sino ante todo un mecanismo procesal previsto en el inciso segundo del artículo 90 de la Carta Política con el fin de proteger la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficiencia en el desempeño de funciones públicas, en los eventos en que existe una condena de reparación patrimonial por un daño antijurídico generado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente estatal.”

A su vez la parte resolutive de dicha sentencia señaló:

“Declarar EXEQUIBLES los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001, por los cargos específicos analizados en esta providencia”.

Para la Corte el cargo planteado en esa ocasión contra el artículo 5 de la ley 678 de 2001 por la supuesta violación del artículo 83 de la Constitución es el mismo que se formula en el presente proceso contra la expresión “se presume que existe dolo” contenida en dicho artículo 5, como se aprecia con facilidad de la lectura del resumen de la demanda. En este sentido dado que en dicha sentencia la Corte consideró que el establecimiento de una presunción como la que allí se establece no vulnera el principio de buena fe, no cabe entrar a efectuar un nuevo análisis de constitucionalidad en este caso por haber operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional y en consecuencia se deberá estar a lo resuelto por la Corporación en la citada Sentencia C-374 de 2002.

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:

ESTAR A LO RESUELTO en la Sentencia C-374 de 2002 en relación con la exequibilidad de la expresión “se presume que existe dolo” contenida en el segundo inciso del artículo 5 de la Ley 678 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

Secretaria General

1 El actor cita para el efecto sin señalar la fuente algunas expresiones que atribuye al profesor José Roberto Dromi.

2 En apoyo de su argumento se refiere a la sentencia C-544 de 1994, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía que declaró la exequibilidad de los artículos 768, 964 y 1025 ordinal 5 del Código Civil que prevén presunciones de dolo en materia civil.

3 Cfr. Sentencias C-015/93; C-109/95; C-540/95; C-238/97; C-622/97; C-665/98

4 Sentencia C-388 de 2000

5 Sentencias C-544 de 1994 y C-540 de 1995.