

Sentencia C-455/02

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AGENTES DEL ESTADO-Distinción

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AGENTES DEL ESTADO-Distinción

COSA JUZGADA RELATIVA-Presunciones de dolo o culpa grave en agente público

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-No son contrarios a derecho

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Supone responsabilidad civil y permite presentar pruebas de descargo

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Presentación de prueba en contrario que lo libere de responsabilidad civil

PRESUNCION IURIS TANTUM EN PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Presunciones de dolo o culpa grave en agente público

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICIÓN-Distinción de tipo conceptual que no influye en definición de responsabilidad patrimonial

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Enumeración no disminuye ni altera alcances indemnizatorios

DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Responsabilidad patrimonial es la misma

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Enumeración de hipótesis no influye en determinación de responsabilidad patrimonial

La enumeración de las hipótesis a partir de las cuales es posible presumir el carácter doloso o culposo de la conducta no tiene influencia jurídica en la determinación de la responsabilidad patrimonial del agente estatal. Tal como lo sostuvo recientemente la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aquella es apenas una instrucción, dirigida al juez de la causa, en la que se determinan los parámetros bajo los cuales se debe juzgar la conducta del agente del Estado que incurre en la conducta civilmente reproachable.

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Hipótesis no son las únicas

CULPA GRAVE-Concepto/DOLO-Concepto

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Obrar con desviación de poder

ACCION DE REPETICION-Finalidad/ACCION DE REPETICION-No aplicación de categorías propias de la responsabilidad penal

El proceso mediante el cual se tramita la acción de repetición no busca cosa distinta que determinar la responsabilidad civil del agente estatal. De allí que resulte incorrecto aplicar a un proceso de definición de responsabilidad patrimonial categorías propias de la responsabilidad penal, como son las que tienen que ver con la supuesta necesidad que existe en la acción de repetición de probar el elemento subjetivo de la conducta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de ciertas exigencias sustanciales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos predicables de normas demandadas/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Contradicción entre contenido de disposición acusada y texto de la Constitución/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos no fundamentados en aplicación práctica de una autoridad/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No cuestionamiento de supuestos no regulados por disposición/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

PRESUNCION-Imposibilidad de juicios de inconstitucionalidad sobre aplicación concreta

PRESUNCION-Competencia para definición de consecuencias prácticas

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Acto administrativo expedido con vicios en su motivación

PRESUNCION DE INOCENCIA EN MATERIA DE PRESUNCION DE DOLO

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Inexistencia de hechos que motivaron expedición del acto/PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Falta de fundamento legal en expedición de acto administrativo con vicios en su motivación

ACCION DE REPETICION-Calificación y valoración por funcionario judicial

ACCION DE REPETICION-Resolución en el terreno práctico de compatibilidad o no de decisión concreta en proceso penal

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo que no se deriva del texto de la norma

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Expedición de acto administrativo con falsa motivación

PRESUNCION DE DOLO CIVIL EN ACCION DE REPETICION-No quebranta garantías procesales penales

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Conducta catalogada a la vez como penal o disciplinaria

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Falta objetiva de cuidado

ACCION DE REPETICION-Providencia del juez penal es autónoma y sólo produce efectos en el campo penal

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Providencia del juez penal como pieza procesal en determinación de responsabilidad patrimonial

ACCION DE REPETICION-Procesos que resuelven legalidad del acto, define responsabilidad patrimonial y determina responsabilidad penal

FALTA DISCIPLINARIA-Afectación de patrimonio particular

PRESUNCION DE DOLO O CULPA POR SERVIDOR JUDICIAL PARA ACCION DE REPETICION-Hipótesis

LEY ESTATUTARIA-Adición por ley ordinaria

Si la adición que realiza la ley ordinaria a la ley estatutaria modifica el régimen previsto por ésta, dicha circunstancia debe ser tenida por incompatible con el régimen constitucional. Contrario sensu, si la adición constituye apenas un complemento de la medida que tiene jerarquía estatutaria o un desarrollo de la misma, entonces deberá aplicarse el principio general establecido por la jurisprudencia constitucional según el cual, la normatividad estatutaria está encargada de desarrollar aspectos precisos de rango constitucional pero no está llamada a regular “en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos”. Esto por cuanto que, “el hecho de que una materia general sea o haya sido objeto de una ley estatutaria, no significa que todos los asuntos que guardan relación funcional con ella queden automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.” Partiendo de esta premisa fundamental, habría que reconocer que la adición hecha a una ley estatutaria por parte de una ley ordinaria no quebranta, per se, el ordenamiento jurídico superior, y que por eso resulta indispensable -en cada caso particular- determinar si tal adición constituye un complemento legítimo de la legislación general o una verdadera modificación de disposiciones de mayor jerarquía.

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN FUNCIONARIO O EMPLEADO JUDICIAL PARA ACCION DE REPETICION-Enumeración de causales no es taxativa

PRESUNCION DE DOLO O CULPA GRAVE EN LEY ESTATUTARIA DE LA JUSTICIA PARA ACCION DE REPETICION-Causales no taxativas

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Decisión manifiestamente contraria a derecho en proceso judicial

PRESUNCION DE DOLO EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-Violación

manifiesta del orden jurídico

PRESUNCION DE CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-  
Violación manifiesta e inexcusable de normas de derecho

CULPA GRAVE-Inexcusabilidad

CULPA GRAVE-Error inexcusable

ACCION DE REPETICION-Error inexcusable

CULPA GRAVE-Manifestabilidad/CULPA GRAVE-Error manifiesto

PRESUNCION DE CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE REPETICION-  
Omisión de formas sustanciales o de esencia para validez de actos por error  
inexcusable/PRESUNCION DE CULPA GRAVE EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCION DE  
REPETICION-Violación del debido proceso manifiesta e inexcusablemente en detenciones  
arbitrarias y dilación de términos

DAÑO-Efectos nocivos de conducta en el mundo de los hechos

DAÑO ANTIJURIDICO-Producción aunque acto no exista

ACTO-Aunque no nazca a la vida jurídica puede afectar intereses particulares

PRESUNCION DE CULPA EN AGENTES DEL ESTADO PARA ACCIONES DE REPETICION-  
Retenciones o privaciones de libertad que vayan más allá de los estrictos términos

PRESUNCION DE CULPA GRAVE EN FUNCIONARIO JUDICIAL PARA ACCION DE REPETICION-  
Inconstitucionalidad de condición de manifiesto e inexcusable en retención indebida de  
persona

PRESUNCION DE CULPA GRAVE EN FUNCIONARIO JUDICIAL PARA ACCION DE REPETICION-  
Cualquier error que implique desconocimiento de términos procesales

LEY ORDINARIA-No disminución de garantías fijadas por ley estatutaria

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JURISDICCIONAL-No reclamo por actuación de

altas corporaciones judiciales

ERROR JUDICIAL EN RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL-Exclusión de magistrados de altas cortes

Referencia: expediente D-3826

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículo 5º y 6º (parciales) de la Ley 678 de 2001.

Actor: Luis Eduardo Montoya Medina

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Marco Gerardo Monroy Cabra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido la presente sentencia de acuerdo con los siguientes,

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Eduardo Montoya Medina, actuando en nombre propio y en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandó ante esta Corporación la inconstitucionalidad de los artículos 5º y 6º (parciales) 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”, por considerarlos contrarios al preámbulo y a los artículos 29, 150-1, 150-2, 152, 153, 228, 229, 230, 238 y 243 de la Constitución Política.

## II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe a continuación el texto de las disposiciones acusadas, con la advertencia que

se subraya lo demandado:

“LEY 678 DE 2001

(agosto 3)

“CAPITULO I

“Aspectos sustantivos

“Artículo 5°. 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.

“Artículo 6°. Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

“Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error

inexcusable.

3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.

4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.”

### III. LA DEMANDA

Para empezar, el demandante hace un breve recuento del origen y evolución de las posiciones que, en Colombia, han permitido la estructuración de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado y sus nexos con el servicio público. Basado en tales precisiones, el actor expone como premisa fundamental que la responsabilidad que se le achaca al Estado es objetiva mientras que la que cabe al agente estatal es eminentemente subjetiva, es decir, sólo es predicable a título de dolo o culpa grave.

El primer cargo de la demanda se estructura sobre la afirmación según la cual, la Constitución Política no estableció una diferencia de trato, para determinar la responsabilidad subjetiva del agente estatal, entre los conceptos de dolo y culpa grave. En ese sentido, el hecho que la Ley acusada haya creado regímenes independientes para el dolo y la culpa grave, genera violación del inciso segundo del artículo 90 superior.

En segundo lugar, el actor afirma que las normas acusadas quebrantan el artículo 29 de la Constitución Política porque mientras éste consagra los principios de presunción de inocencia y exigencia de declaración judicial de la culpabilidad, aquellos presumen el dolo y la culpa grave del agente del Estado. A juicio del demandante, la labor de probar el dolo o la culpa pertenece al juez y no al legislador, por lo que con ello se incurre en una extralimitación de la competencia configurativa que ostenta el legislador en virtud del artículo 150-1 y 150-2 de la Constitución Política.

En el mismo sentido, es inconstitucional que la Ley 678 haya creado un régimen independiente para el tratamiento del dolo y la culpa grave en materia de acción de repetición y llamamiento en garantía, ya que aquellos conceptos no admiten parcelaciones.

Después de formular cargos generales contra los artículos 5º y 6º de la Ley 678, el

demandante procede a establecer reproches particulares contra cada uno de sus numerales.

a. Que el acto administrativo expedido con desviación de poder sea demandado en vía jurisdiccional mediante acción de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho o reparación directa, pero sin la presencia del agente del Estado que lo emite. En este caso, dado que el proceso se tramita sin la presencia del agente estatal, no podría, sin violarse su derecho de defensa, presumirse el dolo.

a. En el caso de los llamamientos en garantía la presunción del dolo por desviación de poder también vulnera los principios del debido proceso porque constituye una forma de imputación objetiva, proscrita expresamente por la Constitución.

El demandante reconoce, no obstante, que la posible violación del régimen superior desaparecería si la Corte produce una sentencia que module la lectura de la norma estableciendo que es perentorio e inexcusable que se le demuestre la relación de causalidad existente entre la desviación de poder y su voluntad, más allá de toda duda razonable.

2. Frente a la segunda hipótesis de la norma según la cual, el dolo se presume cuando el acto administrativo ha sido expedido con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento, el demandante considera aplicables las razones expuestas para el primer numeral del artículo 5º.

Precisa que en el caso del llamamiento en garantía, cuando el acto administrativo que genera la vulneración ha sido expedido con base en hechos inexistentes, es necesario esperar a que la jurisdicción penal determine que esa circunstancia proviene del dolo del agente estatal. Sin ella, la imputación que se haga es objetiva.

Ahora bien, ante la circunstancia de que el acto administrativo haya sido expedido sin fundamento legal, la presunción de dolo es inconstitucional porque el ordenamiento jurídico no puede abarcar la gran cantidad de variables fácticas que el agente estatal debe afrontar al momento de expedir el acto. Esto hace que no siempre haya norma que sustente su actuación.

En relación con este punto, sostiene finalmente que sin una decisión judicial de tipo penal que compruebe la existencia del dolo en la expedición de los actos administrativos producidos sin fundamento fáctico o legal, se está atentando contra las garantías del debido proceso del agente estatal.

3. La tercera causal de presunción del dolo consiste en “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”. A esta causal le son aplicables los reproches formulados contra el numeral segundo, en el sentido en que si el proceso jurisdiccional contra el acto administrativo lesivo se sigue en ausencia del agente del Estado que lo profirió, se desconoce la presunción de inocencia al presumirse el dolo. Si se trata del llamamiento en garantía, es necesario contar con una decisión judicial de tipo penal que indique el dolo en la falsa motivación, en la desviación de la realidad o en el ocultamiento de los hechos que sustentan la actuación administrativa.

4. En concepto del demandante, la presunción de dolo contenida en el numeral 4º del artículo 5º de la Ley 678 de 2001 también es inconstitucional porque la declaración de responsabilidad penal o disciplinara hecha por el juez competente no tiene la virtud de comprometer la validez del acto administrativo. En otros términos, el actor considera que el juez natural para determinar la legalidad del acto administrativo es el juez administrativo, por lo que no es posible que el juez penal o la autoridad disciplinaria determinen la existencia del dolo sin atender a la decisión de aquél.

Adicionalmente, dice que el dolo del acto administrativo no afecta al particular sino al Estado, en cuanto a la conservación de la administración pública se refiere, y que en materia disciplinaria, no todas las faltas disciplinarias generan daños antijurídicos a los particulares, sino al Estado. En esa medida, como el acto administrativo generalmente afecta los intereses públicos, no los particulares, entonces no hay lugar a ejercer la acción de repetición por perjuicio causado al patrimonio público.

5. La última de las presunciones de dolo, contenida en el numeral 5º de la norma, prescribe que éste se presumirá cuando el agente expida resolución, auto o sentencia manifiestamente contraria a derecho en un proceso judicial. A juicio del demandante, esta norma modifica el régimen de responsabilidad del Estado por error judicial, por lo que debió ser adoptada

mediante ley estatutaria, violándose con ello los artículos 152 y 153 de la Carta.

Agrega que la determinación de la legalidad de la resolución, auto o sentencia corresponde a la jurisdicción competente, por lo que no puede hablarse de presunción de dolo si no se reconoce de antemano que existe esa prejudicialidad. Además, en los trámites judiciales que determinan la legalidad de la resolución, auto o sentencia no se estudia el aspecto subjetivo del funcionario que lo expide, por lo que no es posible determinar el dolo.

6. En cuanto a las hipótesis de presunción de la culpa grave, contenidas en el artículo 6º de la Ley 678 de 2001, el demandante asegura que son inconstitucionales porque en la acción de repetición no debe hacerse la diferencia entre dolo y culpa grave, pues así no lo hizo el artículo 90 de la Constitución.

En lo que respecta a la primera causal del artículo, según la cual la culpa grave se presume cuando hay violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho, la demanda establece que esta circunstancia es común a las que constituyen la presunción del dolo de acuerdo con el artículo 5º de la Ley 678. En ese sentido, la norma incurre en una falta de precisión conceptual que podría llevar a considerar dolosa la conducta gravemente culposa y viceversa. Adicionalmente, el demandante afirma con no muy claros argumentos que si el error es excusable, entonces deja de haber culpabilidad, por lo que es innecesario hacer esa claridad en la norma.

7. La carencia o abuso de competencia para proferir la decisión anulada, determinada por error inexcusable, entendida como la segunda presunción de culpa grave, es inconstitucional porque incurre en la misma imprecisión. El demandante sostiene que si no existe error inexcusable, la conducta es dolosa, diferencia que de todos modos resulta irrelevante a la luz del tratamiento homogéneo dado a estos dos conceptos por el artículo 90 de la Constitución.

9. La violación manifiesta e inexcusable del debido proceso en lo referente a las detenciones arbitraria y dilaciones en los términos procesales con detención física o corporal, como hipótesis que presume la culpa grave, cae dentro de los mismos reproches formulados previamente. La demanda aduce además que la norma restringe la presunción al campo del derecho penal, lo que no es justificable, pero también señala que esta es materia estatutaria por cuanto modifica el régimen de responsabilidad estatal en la administración de justicia.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Dentro de la oportunidad procesal prevista, intervino en el proceso el doctor José Camilo Guzmán Santos para defender la exequibilidad de las normas acusadas, previa aclaración que dicho Ministerio había participado en un proceso similar adelantado contra las mismas disposiciones ante esta Corporación.

Según el Ministerio, el régimen de presunción de dolo y culpa introducido por la Ley 678 de 2001 no establece una presunción ab initio que pretenda invertir la carga de la prueba de la culpabilidad en el agente del Estado accionado en un proceso de repetición. A juicio del Ministerio, el régimen de la Ley 678 tiene una simple finalidad probatoria y no busca presumir responsabilidades. En ese sentido, el objetivo de las normas es el de proporcionar elementos de juicio que sirvan para acrecentar la seguridad jurídica a la hora de juzgar comportamientos que pudieran ser considerados dolosos o culposos.

Los hechos catalogados por el Legislador como dolosos o culposos son aquellos que, según la experiencia y la lógica, permiten deducir que el agente actuó contrariamente a las finalidades del servicio. A efectos de demostrar que las conductas descritas en los artículos demandados sí constituyen motivo suficiente para presumir el dolo o la culpa grave del agente que incurre en ellas, el Ministerio analiza uno por uno los numerales de las disposiciones atacadas y señala cómo en todos ellos, las hipótesis legales constituyen situaciones de las que puede deducirse la intención positiva de infringir daño o contravenir cometidos estatales.

No obstante, esa dependencia aclara que el régimen de presunción de dolo y culpa contenido en la Ley 678 de 2001 no es aplicable a los funcionarios y empleados de la rama judicial, toda vez que éstos se rigen de acuerdo con las normas que, sobre la misma materia, se encuentran recopiladas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996.

El interviniente hace mención expresa de la primera causal de presunción de la culpa grave -la violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho- y sostiene que sobre ese particular la Corte Constitucional se manifestó, mediante Sentencia C-037 de 1996, diciendo

que el error inexcusable en el conocimiento de las normas de derecho hace referencia a una equivocación cualificada e intensa y no, simplemente, a un yerro humano en el ejercicio de la interpretación jurídica.

El Ministerio de Justicia precisa que, en relación con la primera causal de presunción del dolo -la de desviación de poder-, no es necesario probar la intención contraria a los fines perseguidos por el Estado, pues la verificación misma de que se ha actuado con intención de satisfacer un interés particular configura tal desviación. Asegura además que la declaración judicial de anulación no se convierte en demostración del dolo del autor de la norma sino, apenas, como una condición de procedibilidad de la acción de repetición.

Las causales 2º y 3º de presunción del dolo deben ser interpretadas, dice el Ministerio, desde la nueva concepción del dolo introducida por la Ley 678 de 2001 que atiende, principalmente, al concepto de función pública. En ese sentido, no podría haber prejudicialidad penal porque quien califica el dolo en la acción de repetición es el juez administrativo.

Finalmente, en relación con la causal 4ª, el interviniente manifiesta que si bien la condena penal o disciplinaria es fundamento para iniciar la acción de repetición, también es necesario que exista condena administrativa y pago, por parte del Estado, de los perjuicios que se busque repetir contra el agente estatal.

## 2. Intervención de la Auditoría General de la República.

En representación de la Auditoría General de la República, intervino en el proceso la doctora Doris Pinzón Amado, quien solicitó a la Corte desestimar los cargos de la demanda.

Luego de realizar un extenso análisis de la evolución del concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, la entidad interviniente asegura que las presunciones contenidas en los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 son presunciones meramente legales y no presunciones de derecho, por lo que admiten prueba en contrario. En ese sentido, el legislador está habilitado para insertarlas en el ordenamiento legal, sin que por ello se entienda quebrantado el principio constitucional de presunción de buena fe.

Señala así mismo que las hipótesis a partir de las cuales el legislador presume el dolo o la

culpa grave, son las que la legislación contencioso administrativa ha concebido como causales de anulabilidad de los actos administrativos. En ese sentido, afirma que la desviación de poder y la falsa motivación son circunstancias de las que es evidente deducir la existencia del dolo, pero que ello no vulnera la buena fe porque admiten prueba en contrario.

La consecuencia de esta afirmación es que en la acción de repetición, el dolo se acredita con la sentencia del juez administrativo que declara la nulidad del acto dictado con desviación de poder o falsa motivación y que dentro del proceso de repetición, así como en el proceso en que el autor del acto ha sido llamado en garantía, le corresponde a éste probar que su actuación no se realizó con dolo.

Ahora, las causales de presunción del dolo no afectan el principio de presunción de legalidad del acto administrativo porque la declaración de que la conducta del agente del Estado es dolosa, debe estar contenida en la sentencia que defina la desviación de poder o la falsa motivación.

Para el intervinientes es claro que las causales de presunción del dolo enumeradas en el artículo 5º no son taxativas y que el juez puede encontrar otra fuente de dolo en conductas que podrían dar lugar a acción de reparación directa o contractual.

Aclara que el numeral 5º del mismo artículo opera para definir la responsabilidad de los servidores del Estado, excepto los de la rama judicial, para quienes existe tratamiento específico en la Ley 270 de 1996. Advierte que el numeral 4º del artículo 5º debería condicionarse a que la expedición de la resolución, auto o sentencia se produzca por error manifiesto inexcusable para que pueda presumirse el dolo.

En relación con las causales de presunción de la culpa grave, la interviniente afirma que caben las mismas razones que las expuestas para la presunción del dolo, así como las consideraciones vertidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037 de 1996, en donde la Corporación estudió el tema del error inexcusable como fuente de responsabilidad del servidor público.

### 3. Intervención de la Contraloría General de la República

Dentro de la oportunidad legal prevista y en representación de la Contraloría General de la República, intervino en el proceso el doctor Milton Alberto Villota Ocaña para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Según concepto de la Contraloría, los servidores públicos tienen un grado de responsabilidad mayor al de los particulares, ya que, de acuerdo con el artículo 6º de la Constitución Política, aquellos no solo son responsables por las acciones que realicen en ejercicio de sus funciones, sino también por las omisiones en que puedan incurrir en desempeño de las mismas.

De allí que la responsabilidad de los servidores públicos sea doble, pues responden tanto como particulares como agentes del Estado. La responsabilidad de los agentes del Estado se manifiesta en las órbitas disciplinaria, legal, fiscal y patrimonial, correspondiéndole al legislador determinar las condiciones en que aquella debe juzgarse.

Reconociendo que la figura de la responsabilidad patrimonial del agente estatal no es novedosa y que, en cambio, se remonta al artículo 77 del Código Contencioso Administrativo, a la ley 446 de 1998 y a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el interviniente señala que el tratamiento del dolo y la culpa grave como elementos subjetivos susceptibles de presunción ya había sido previsto por la normatividad. En ese sentido, asegura que el artículo 71 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia previó causales de presunción de dolo o culpa grave. Dicha presunción, que por disposición de la norma, es de naturaleza legal, fue encontrada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia que revisó la constitucionalidad de la mencionada ley estatutaria.

Además, dice, ese tipo de presunciones no son novedosas en el ordenamiento jurídico, pues es claro que en materia tributaria el Decreto 624 de 1989 establece una presunción de culpabilidad en el contribuyente que no hubiere presentado su declaración tributaria con el lleno de los requisitos legales, la cual, a su vez, fue encontrada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-054 de 1999.

La legislación civil, en el aspecto patrimonial, también contiene, a su parecer, normas que presumen el dolo, como es el caso de quien detiene u oculta un testamento, previsto en el artículo 1025 del Código Civil, o del albacea que lleve una disposición del testador contraria a las leyes (Art. 1358 ibídem).

Agrega que la presunción de la culpa o el dolo no dependen de las circunstancias particulares del agente que realiza la conducta sino de una valoración de la misma desde la perspectiva de la conducta que realizaría un individuo arquetípico, colocado en circunstancias históricas y sociales acordes con el estado actual de la civilización, tal como lo estableció la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 2 de junio de 1958.

Estas consideraciones, a juicio del interviniente, son aplicables en materia de acción de repetición porque dicha acción, tal como lo reconoce la propia ley, es de naturaleza patrimonial, por lo cual se le atribuyen las consecuencias que en materia de dolo y culpa consigna la legislación civil.

Afirma que las disposiciones acusadas no quebrantan el derecho al debido proceso por cuanto las presunciones consignadas en las normas demandadas pueden ser desvirtuadas durante las diligencias judiciales.

Respecto de los cargos particulares contra cada uno de los numerales de los artículos 5º y 6º demandados, el interviniente de la Contraloría manifiesta que la distinción hecha por el demandante en relación con los procesos en que intervenga el agente estatal y aquellos en que intervenga como llamado en garantía es irrelevante, porque la presunción del dolo y la culpa grave tienen como objetivo, precisamente, permitir la iniciación del proceso de repetición contra el agente estatal, proceso en el que, por definición, éste siempre deberá estar presente, precisamente, por ostentar la calidad de demandado y por ser un proceso distinto al contencioso administrativo que se siga contra el acto administrativo vulneratorio.

La prejudicialidad alegada por el impugnante tampoco tiene soporte jurídico pues la Corte ha manifestado que la responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal son independientes y pueden reclamarse de manera separada. Es por ello por lo que no es necesario finalizar el proceso disciplinario para iniciar la acción de repetición contra el mismo agente.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad que le concede la Ley, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, intervino en el proceso para defender la exequibilidad de las normas demandadas.

A juicio de la Procuraduría y luego de analizar los términos generales de la acción de repetición, el objetivo de dicho procedimiento judicial es el de mantener incólume el patrimonio estatal, el cual está destinado a satisfacer las necesidades de todo el conglomerado, en especial, de los sectores cuyas necesidades básicas permanecen insatisfechas. La Procuraduría agrega que la responsabilidad patrimonial tiende a resarcir el daño causado por acciones, conductas o hechos y que esta puede tener origen en un contrato o fuera de él.

Sostiene que la responsabilidad contractual de los servidores públicos está definida por las normas incluidas en la Ley 80 de 1993 y que la responsabilidad extracontractual se deriva de las acciones o conductas asumidas por el servidor en ejercicio de sus funciones. En ambos casos, el Estado está obligado a resarcir los perjuicios, y en todos, de repetir contra el agente suyo que por culpa grave o dolo, causó el daño. En este sentido, para que la repetición del Estado contra el agente suyo tenga lugar, es necesario que éste sea efectivamente su agente, que haya actuado con dolo o culpa grave y que dicha actuación haya dado lugar a una condena de indemnización de perjuicios.

Tomando por sentado que la acción de repetición es una acción eminentemente civil que tiende a la reparación del daño patrimonial, los argumentos del demandante que se refieren a la violación de las normas del debido proceso, de la igualdad y de buena fe no son de recibo, porque éstos son aplicables en tratándose de la responsabilidad penal del agente. En ese sentido, los conceptos de dolo y culpa no pueden ser analizados desde la óptica de la responsabilidad penal, sino de la responsabilidad civil, y no les pueden ser aplicados los criterios establecidos para aquella.

Así las cosas, el Procurador manifiesta que a diferencia del campo penal, en donde lo que se presume es la inocencia, en materia de responsabilidad civil es posible presumir la culpa y el dolo, según las prescripciones del artículo 66 del Código Civil, que señala que las presunciones legales pueden ser desvirtuadas mediante prueba en contrario.

Es por ello por lo que la Vista Fiscal estima que el legislador no quebranta los principios constitucionales al establecer las presunciones de culpa grave y dolo en materia de acción de repetición, pues ésta tiene como base la condena al Estado respecto de un daño que ésta no está obligado a soportar. Además, las reglas que comandan las instituciones del dolo y la

culpa grave en el derecho civil son diferentes a las que lo hacen en materia penal, donde el principio rector es el in dubio pro reo.

La segunda y tercera causales de presunción de dolo, a las cuales se refiere el demandante como causal inconstitucional por ser necesario un procedimiento penal previo que defina en calidad de qué actuó el agente que emite un acto administrativo contrario a los hechos y al derecho, la Procuraduría advierte que debido al espíritu eminentemente civilista de la disposición, esa prejudicialidad no es necesaria y que por el contrario, constituye materia susceptible de regulación legislativa.

En relación con la cuarta hipótesis de presunción de dolo, la Vista Fiscal advierte que el demandante da una inadecuada interpretación a la norma, dado que aquella se refiere a todas las acciones u omisiones en que pudiera incurrir el servidor estatal y que deriven en una sanción penal o disciplinaria. Agrega que, tal como lo dice el demandante, es necesario que se establezca de antemano la producción de un daño, pues si esta no se prueba, no hay lugar a entablar la acción de repetición.

La quinta causal, según la cual la acción de repetición también se ejercerá contra funcionarios de la Rama Judicial, es constitucional porque no contradicen la reserva de ley estatutaria en materia de acción de repetición contra dichos funcionarios. Las presunciones de dolo contenidas en la Ley 678 se adicionan a las específicas que contiene la Ley 270 de 1996, las cuales sólo se refieren al error judicial y a la vía de hecho. En este sentido, la Ley 678 de 2001 no deroga sino que complementa las causales de presunción de dolo que consagra la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. En todo caso, dice la Procuraduría, es necesario que se respete la garantía procesal de desvirtuar la presunción de dolo.

Las presunciones primera y segunda de culpa grave, contenidas en el artículo 6º de la Ley 678, son constitucionales porque el legislador decidió que sólo la culpa grave, es decir, aquella que proviene de error manifiesto e inexcusable del servidor público, podía ser entendida como causal para adelantar la acción de repetición a favor del Estado. El elemento de la inexcusabilidad tiene que ver con la imposibilidad de romper el nexo de causalidad entre la conducta u el resultado dañoso, nexo que se mantiene mientras no se logre demostrar la existencia de causales excluyentes tales como el caso fortuito, la fuerza mayor

o la culpa exclusiva de la víctima.

Así las cosas, la existencia de los términos “manifiesto” e “inexcusable” contenidos en las normas no contradice el espíritu del artículo 90 constitucional pues van implícitos en el concepto de culpa grave, lo que hace que los argumentos del demandante sean meramente semánticos.

Respecto de las causales numero 3 y 4, la Procuraduría advierte que la culpa grave sólo puede ser causal de acción de repetición cuando genera daño efectivo al patrimonio del Estado. A ese objetivo se dirigen las normas de la Ley 678 de 2001. De allí que sea de elemental raciocinio que si el acto jurídico no produce daño, no sea procedente la acción de repetición.

Finalmente, la Procuraduría reitera la posición sentada en el concepto 2272 del 15 de noviembre de 2001, en el que advirtió que las causales de presunción de culpa grave no podían ser consideradas como taxativas sino que constituyen criterios que debe tener en cuenta el juez a la hora de valorar la conducta del servidor público sometido a procedimiento judicial. En ese orden de ideas, la quinta causal de presunción de culpa grave no quebranta la constitución y es, apenas, desarrollo de la facultad legislativa de definir los criterios que se deben tener en cuenta para enjuiciar el comportamiento del servidor público que propicia la condena patrimonial del Estado. Así, cuando en cualquier proceso, diferente del Penal, existen conductas que ocasionan reparación de daños a cargo del Estado, se puede recurrir a la acción de repetición en los términos dispuestos por el legislador.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver definitivamente sobre la constitucionalidad de los apartes demandados, por estar insertos en una Ley de la República.

### 2. Problemas jurídicos planteados por la demanda

En primer lugar, el demandante formula dos cargos genéricos contra los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001. Ellos tiene que ver con el tratamiento que dicha Ley da a los conceptos

de dolo y culpa en el marco de la acción de repetición. Así, el demandante sostiene que el artículo 90 constitucional no establece ninguna diferencia de trato entre el dolo y la culpa grave como elementos legitimantes de la acción de repetición, por lo que es inconstitucional que el legislador establezca un régimen de presunciones independiente para cada uno.

El segundo cargo genérico de la demanda se vincula con el principio constitucional de la presunción de inocencia pues advierte que resulta incompatible con dicho principio el hecho que el legislador presuma el dolo y la culpa grave a partir de las hipótesis planteadas en los numerales respectivos de los artículos 5º y 6º de la Ley 678.

El tercer grupo de reproches constitucionales va dirigido particularmente contra los numerales que integran los artículos demandados de la Ley 678 y a cuya pertinencia se hará referencia en su oportunidad.

En la medida en que la estructura de la demanda permite dividir su temática en tres áreas de discusión, esta Corte procederá a resolver los problemas jurídicos planteados por los dos primeros cargos, pues se trata de reproches genéricos contra el manejo del dolo y la culpa grave en la acción de repetición, y posteriormente analizará la exequibilidad particular de cada uno de los numerales que componen las normas acusadas.

### 3. Fallo previo de la Corte Constitucional

Mediante providencia C-285 de 2002, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, la Corte Constitucional decidió declarar la exequibilidad del inciso primero del artículo 6º de la Ley 678 de 2001, pero restringió los efectos de dicha declaratoria a los cargos analizados en la Sentencia.

Dichos cargos tienen que ver -primero- con la supuesta vulneración del artículo 90 superior, ya que la norma acusada, al contemplar que sólo la culpa genera responsabilidad patrimonial del agente cuando constituya infracción directa, error inexcusable o extralimitación en el ejercicio de funciones, estaría restringiendo el alcance del artículo constitucional citado, según el cual, el daño patrimonial debe ser indemnizado cuando quiera que éste sea antijurídico.

El tribunal consideró que la norma se ajustaba a los parámetros de la Constitución Política en la medida en que no podían confundirse, como lo hizo el demandante, la responsabilidad

patrimonial del Estado con la responsabilidad patrimonial de sus agentes.

Sobre dicho particular la Corte sostuvo:

“Ahora bien, el mismo constituyente estableció el deber del Estado de repetir contra el agente que generó la declaración de responsabilidad estatal pero claramente le dio a la responsabilidad personal de las autoridades públicas un fundamento diferente del que le imprimió a aquella. Así, sólo permitió la derivación de responsabilidad personal para el agente en los casos en que la declaración de responsabilidad estatal haya sido consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa. De ello se infiere con claridad que no existe identidad entre el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado y el fundamento de la responsabilidad personal de sus agentes pues en tanto que ella procede por la producción de un daño antijurídico, esta procede únicamente en aquellos eventos en que el daño antijurídico y la condena sobreviniente son consecuencia del obrar doloso o gravemente culposo del agente.

“De esa manera, no se puede hacer una equiparación entre dos instituciones estrechamente relacionadas pero diferentes, como son la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad personal de sus agentes, para afirmar que cuando el legislador enuncia los supuestos de culpa grave está restringiendo el fundamento que el constituyente le imprimió a la responsabilidad estatal pues como lo ha expuesto esta Corporación:

“(…)

“Ahora bien, en los supuestos de responsabilidad estatal no generados en dolo o culpa grave, si bien hay lugar a declaración de tal responsabilidad, el Estado no se halla legitimado para repetir contra el funcionario. Pero en los supuestos de dolo o culpa grave no solo hay lugar a la declaración de responsabilidad estatal sino que, además, el Estado tiene el deber de repetir contra el agente. Con todo, esta circunstancia no implica que se esté circunscribiendo el espacio de la responsabilidad estatal a contornos más estrechos que los previstos por el constituyente pues el legislador, aparte de respetar el fundamento constitucional de tal responsabilidad, ha enunciado los parámetros a los que remiten las múltiples hipótesis de culpa grave y lo ha hecho con estricto apego a la menor cobertura que el constituyente le fijó a la acción de repetición. Por ello, la Corte debe resaltar que la responsabilidad patrimonial del Estado se rige por la cláusula general contenida en el artículo

90 de la Carta y que ella constituye el fundamento de los distintos regímenes de responsabilidad establecidos en la ley y desarrollados por la jurisprudencia<sup>1</sup>.

“En las condiciones expuestas, fácil resulta comprender que no hay motivos para afirmar la vulneración de los artículos 84 y 90 de la Carta pues la norma demandada no está estableciendo requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho reglamentado de manera general ni, mucho menos, está restringiendo el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado. Ella regula un ámbito diferente cual es el de la responsabilidad personal por culpa grave de los agentes estatales y en manera alguna está restringiendo la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado.” (Subrayados fuera del original)

No obstante que dicho pronunciamiento declaró exequible la disposición acusada, es evidente que la relatividad de la cosa juzgada del fallo permitió a la Corte volver a pronunciarse sobre otros aspectos del artículo 6º de la Ley 678 de 2001.

En segundo lugar, la sentencia se inhibió de fallar respecto de la exequibilidad del numeral 3º del artículo 6º de la Ley 678 por cuanto consideró que los cargos de la demanda eran ineptos.

#### 4. Cosa Juzgada constitucional respecto de los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001.

En virtud de la Sentencia C-374 de 2002 (M.P. Dra Clara Inés Vargas Hernández), esta Corporación estudió la constitucionalidad de los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 y tras analizar la pertinencia jurídica de los argumentos formulados por los demandantes, decidió que las prescripciones legales no eran contrarias a la Carta Política.

Tras considerarse inhibida para fallar respecto de las demandas D-3756 y D- 3763, que planteaban cargos ineptos contra el artículo 6º de la ley referenciada, la Corte procedió a analizar los cargos del proceso D-3757, que se acumuló a los dos iniciales y que, en lo fundamental, coinciden con los cargos de la demanda de esta referencia.

El impugnante de turno planteaba que las presunciones de dolo y culpa contenidas en los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 eran contrarias a la Carta Política por poner en entredicho la presunción de inocencia a que se refiere el artículo 29 superior y admitir que la responsabilidad del agente no requiere ser probada. Argüía que la presunción de inocencia

tiene carácter iuris tantum y que, en esa medida admite prueba en contrario; además de lo cual, advertía que en defensa de los principios del derecho sancionatorio, la carga de la prueba de la culpabilidad del sujeto sancionado no podía ser trasladada a éste sino que recaía exclusivamente en el Estado.

La Corporación desvirtuó los reproches de la demanda con fundamento en la siguiente argumentación:

La Corte manifestó que las presunciones no son un juicio anticipado que desconozca la presunción de inocencia, “ya que se trata de un típico procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador, en ejercicio de su facultad de configuración de las instituciones procesales, con el fin de convertir en derecho lo que simplemente es una suposición fundada en hechos o circunstancias que generalmente ocurren, ante el riesgo de que la dificultad de la prueba pueda significar la pérdida de ese derecho afectando bienes jurídicos de importancia para la sociedad”.

La providencia en cita advierte que las presunciones proceden de los hechos que usual y regularmente ocurren, por lo que son suposiciones derivadas de la ley o del juicio del juez a partir de la observación de la realidad. Señala también que las presunciones constituyen medios indirectos y críticos para alcanzar la verdad a partir de hechos con los cuales se encuentran lógicamente conectados.

Acudiendo a la legislación pertinente del Código Civil (art. 66 C.C.), la providencia explica cómo a quien se encuentra favorecido por una presunción legal le basta con probar los hechos constitutivos de la misma, correspondiéndole la carga de desvirtuarla a quien no lo favorece. Agrega que la existencia de presunciones en la ley no excluye la posibilidad de probar en contrario, pues el fundamento de estas herramientas apenas descansa en una probabilidad fáctica.

“Las presunciones legales tienden a corregir la desigualdad material que pueda llegar a existir entre las partes respecto del acceso a la prueba, y a proteger a la parte que se encuentre en situación de indefensión o de debilidad manifiesta, para lo cual el legislador releva a quien las alega en su favor de demostrar el hecho deducido, promoviendo, de esta forma, relaciones procesales más equitativas y garantizando bienes jurídicos particularmente importantes.”

Acorde con lo anterior, la sentencia concluye que las presunciones contenidas en los artículos 5º y 6º no constituyen una imputación automática de culpabilidad en cabeza del agente contra el cual se dirige la acción de repetición ni, por las mismas razones, implican el desconocimiento del principio constitucional de la igualdad.

La Sentencia C-374/02 sostiene que "...con estas presunciones legales de dolo y culpa grave el legislador busca hacer efectivo el ejercicio de la acción de repetición en la medida en que el Estado, al formular la correspondiente demanda, deberá probar solamente el supuesto fáctico en el que se basa la presunción que alega para que ésta opere, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido a fin de eximirse de responsabilidad, con lo cual no sólo se garantiza su derecho de defensa sino que se logra un equilibrio en el debate probatorio que debe surtir en esta clase de actuaciones, sin que pueda pensarse que por esta circunstancia se vulnera el debido proceso."

La Corte recaba en su providencia que, de no haber apelado el legislador al sistema de las presunciones en materia de acción de repetición, muy difícil sería adelantar exitosamente el juicio correspondiente, al tiempo que se harían nugatorios los propósitos perseguidos por la propia Ley 678 de 2001.

Además de lo dicho, el pluricitado fallo afirma que la presunción contenida en las normas acusadas no quebranta el principio de presunción de inocencia toda vez que la acción de repetición es una acción netamente civil -no es una acción penal-, razón por la cual es permitido presumir la culpa o el dolo.

Por último, la Corporación asevera que el principio de presunción de buena fe tampoco se ve vulnerado por los artículos acusados por cuanto que aquél va dirigido a proteger a los particulares frente a las actuaciones que deben surtir ante las autoridades administrativas -las cuales se presumirán adelantadas de buena fe-, y en el caso particular no se habla propiamente de una gestión de los particulares frente al Estado.

Del resumen que ha sido extraído del fallo, esta Corte evidencia que el cargo fundamental de la demanda presentada por el señor Montoya Medina ha quedado desvirtuado. Ciertamente, la Corte Constitucional enfatizó en aquella oportunidad que las presunciones de dolo y culpa contenidas en los artículos 5º y 6º de la Ley 678 no son contrarias a derecho, pues de lo que se trata no es de presumir la responsabilidad penal del agente estatal sino de suponer su

responsabilidad civil, proceso en el cual bien pueden presentarse pruebas de descargo que desvirtúen las presunciones de la ley.

De lo anterior se deduce, sin lugar a equívocos, que pese al cumplimiento de alguna de las hipótesis previstas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678, el agente estatal contra el cual se dirija la acción de repetición siempre podrá presentar prueba en contrario que lo libere de responsabilidad civil. Las presunciones contenidas en las normas acusadas son, entonces, de las llamadas presunciones *iuris tantum*, pues admiten prueba en contrario, y no de las presunciones *iuris et de iure*, que no lo hacen.

En virtud de las previsiones anteriores, la Corte Constitucional decidirá, en esta oportunidad, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-374/02, en relación con los cargos analizados en dicha providencia.

#### 5. Cargo por diferencia de trato entre dolo y culpa grave en la Ley 678 de 2001.

Además del cargo que ya fue evacuado por la Corte Constitucional, el demandante aduce que como el artículo 90 constitucional de la Carta no establece diferencia alguna entre el dolo y la culpa grave, para efectos de determinar la responsabilidad patrimonial del agente estatal, la Ley 678 de 2001 quebranta dicha unidad de trato al establecer regímenes de presunciones diferentes para uno y otra.

Para responder a este aspecto de la demanda se dirá simplemente que la diferencia de trato otorgada por la Ley 678 de 2001 al dolo y la culpa, desde la perspectiva de las diferentes hipótesis que permiten formular las presunciones respectivas, constituye apenas una distinción de tipo conceptual que no influye en la definición de la responsabilidad patrimonial del agente estatal.

En efecto, si bien el constituyente dio un trato unívoco a dichos conceptos, al considerarlos como fuente exclusiva de la responsabilidad patrimonial del particular, el legislador de la Ley 678 no contradijo la Carta al establecer un régimen independiente de presunciones para el dolo y la culpa grave. La enumeración contenida en dichas disposiciones no disminuye ni altera los alcances indemnizatorios del artículo 90 de la Carta, al menos por las siguientes razones.

En primer lugar, porque la categoría -dolosa o gravemente culposa- con la cual se califica la conducta del agente estatal, no incide de manera alguna en la definición de su responsabilidad patrimonial. En otras palabras, la responsabilidad patrimonial del servidor público contra el cual se intenta la acción de repetición es la misma, tanto si su conducta es catalogada como dolosa, como si lo es por gravemente culposa.

Del contenido general de la Ley 678 de 2001 no se ve norma ninguna de la que pudiera inferirse que el dolo genera un tipo de responsabilidad patrimonial diferente a la culpa grave. Ambas tienen las mismas consecuencias en el marco de la acción de repetición y si, eventualmente, una norma tal existiera, sería respecto de ella que habría lugar a formular reproches de constitucionalidad.

La enumeración de las hipótesis a partir de las cuales es posible presumir el carácter doloso o culposo de la conducta no tiene influencia jurídica en la determinación de la responsabilidad patrimonial del agente estatal. Tal como lo sostuvo recientemente la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aquella es apenas una instrucción, dirigida al juez de la causa, en la que se determinan los parámetros bajo los cuales se debe juzgar la conducta del agente del Estado que incurre en la conducta civilmente reprochable<sup>2</sup>.

Por similares razones, debe advertirse que las presunciones contempladas en los numerales 5 y 6 de la ley 678 no son las únicas de las cuales pueden deducirse las conductas dolosas o culposas de los agentes estatales. En otros términos, el juez de la causa es libre de apreciar comportamientos dolosos o culposos en otras conductas no mencionadas en dichos numerales. Así, en la medida en que dicha lista no limita al juez encargado de resolver la acción de repetición, el hecho que régimen de presunciones se presente de manera individualizada no influye en la determinación de la responsabilidad patrimonial del sujeto accionado.

Por último, puede decirse que la diferencia conceptual que en este punto acoge el legislador corresponde sencillamente a la diferencia ya reconocida por la normatividad civil. En efecto, el artículo 63 del Código Civil precisa que la culpa grave es la negligencia grave consistente en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, mientras que el dolo es la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad del otro.

Aunque, por virtud del inciso segundo del artículo 63 citado, la culpa grave en materia civil equivale al dolo -lo cual implica que los efectos jurídicos previstos para una y otro sean similares-, lo evidente de esta disposición es que aquellas entidades son sustancialmente diferentes. De allí que no sea posible catalogar de incorrecta la posición del legislador de la Ley 678, por el simple hecho de reconocer tal distinción.

En virtud de lo aquí establecido, este cargo tampoco está llamado a prosperar, por lo que, por este aspecto, las normas acusadas siguen teniéndose por constitucionales.

6. Análisis de los cargos individuales dirigidos contra los numerales del artículo 5º de la Ley 678 de 2001.

Luego de establecer que los dos primeros cargos de la demanda ya fueron analizados por esta Corporación, la Corte Constitucional procede a despachar los cargos subsiguientes, que se refieren en particular a cada uno de los numerales que componen los artículos 5º y 6º de la ley 678 de 2001.

Con todo, es necesario advertir que los argumentos generales expuestos por los antecedentes de la jurisprudencia servirán como fundamento del análisis que se haga respecto de cada uno de los numerales que constituyen los artículos impugnados. Es más, muchos de los cargos particulares que se analizan en esta segunda parte de la sentencia están inspirados o dependen de las consideraciones generales que se hicieron respecto de las presunciones de dolo y culpa contenidas en los artículos 5º y 6º de la Ley 678, por lo que, en algunos casos, la referencia que de ellas se haga será suficiente para despacharlos.

1. El primer cargo de este segundo aparte de la demanda va dirigido contra el numeral primero del artículo 5º. El numeral prescribe que el dolo se presume cuando el agente obra con desviación de poder. El reproche del demandante consiste en sostener que esta presunción del dolo quebranta las garantías procesales del artículo 29 porque si el proceso adelantado ante la jurisdicción contencioso administrativa contra el acto acusado de haber sido expedido con desviación de poder se tramita sin la presencia del agente que lo expidió, la presunción del dolo afecta su derecho de defensa, pues éste no tendría oportunidad de contradecir las acusaciones formuladas contra el acto.

Si, por el contrario, el agente del Estado está presente -en calidad de llamado en garantía- en

el proceso que se adelanta contra el acto acusado de haber sido expedido con desviación de poder, la presunción del dolo constituye una imputación objetiva proscrita por la Constitución.

La formulación de los cargos anteriores, vista a partir de los conceptos generales estudiados por la Corte en las sentencias C-235/02 y C-374/02, demuestran que el actor confunde los conceptos involucrados en su razonamiento.

Tal confusión se da como consecuencia de creer que el dolo que se presume por virtud del artículo 5º de la Ley 678 es el mismo dolo penal. La acusación de la demanda también está montada sobre una equiparación conceptual que en realidad no existe y que considera que la acción de repetición persigue fines similares a los de la acción penal. En el capítulo generales de esta providencia se estableció que el proceso mediante el cual se tramita la acción de repetición no busca cosa distinta que determinar la responsabilidad civil del agente estatal. De allí que resulte incorrecto aplicar a un proceso de definición de responsabilidad patrimonial categorías propias de la responsabilidad penal, como son las que tienen que ver con la supuesta necesidad que existe en la acción de repetición de probar el elemento subjetivo de la conducta.

Con todo, los argumentos anteriores son predicables de la acusación general que el demandante esgrime en contra de la totalidad de los numerales que integran los artículos 5º y 6º, porque en lo que respecta a los reproches particulares, esgrimidos contra el numeral primero del artículo 5º y relacionados con los inconvenientes de orden constitucional que pudieran presentarse en la tramitación concreta del proceso de repetición, esta Corporación no puede hacer pronunciamiento alguno en razón a que los mismos no cumplen los requisitos establecidos por la Constitución y la jurisprudencia para servir de sustento a una decisión de fondo.

En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente que además de los requisitos formales que toda demanda debe cumplir, y que se encuentran reseñados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, es necesario que la demanda cumpla ciertas exigencias sustanciales para que pueda darse un verdadero debate de fondo sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

A este respecto, la Corte ha sostenido que los cargos de la demanda deben tener la

característica de ser predicables de las normas demandadas, es decir, deben guardar conexión lógica con ellas, además de lo cual deben plantear una verdadera contradicción entre el contenido normativo de la disposición que se acusa con el texto de la Constitución Política<sup>3</sup>; los cargos de inconstitucionalidad no pueden estar fundamentados en la aplicación práctica que de ellos haga una autoridad pública<sup>4</sup>, ni tampoco tener como fundamento hipótesis que extra-normativas, es decir, no pueden estar dirigidos a cuestionar la validez constitucional de supuestos que no han sido regulados por la disposición que se ataca. De otro lado, los cargos deben ser suficientes, lo cual quiere decir que deben sustentar de forma completa la inconstitucionalidad de la ley impugnada y del modo más claro posible<sup>5</sup>.

Para ilustrar mejor la posición que ahora se resalta, valga citar la siguiente providencia de la Corporación, que analiza detenidamente los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad:

“3.4. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

“3.4.1. Así, tendrá que identificar, en primer lugar, el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991).

Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”<sup>6</sup>. Ahora bien: estos requerimientos fueron cabalmente cumplidos en el presente caso.

“3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”<sup>7</sup>. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan<sup>8</sup>. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>9</sup>. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”<sup>10</sup>.

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>11</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>12</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>13</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>14</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>15</sup>.

“De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>16</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>17</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>18</sup>.

“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>19</sup> y doctrinarias<sup>20</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>21</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en

un análisis de conveniencia<sup>22</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>23</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

“Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” (Sentencia C-1052 de 2001)

Descendiendo al caso particular, el numeral acusado prescribe -llanamente- que el dolo se presume cuando el acto ha sido expedido con desviación de poder. Descartada la inconstitucionalidad por razón de la simple presunción y partiendo de la escueta redacción del texto, a la Corte le resulta jurídicamente imposible aventurar juicios de inconstitucionalidad que analicen la aplicación concreta de dicha presunción o los posibles conflictos que pudieran derivarse de los escenarios judiciales en que se discuta la responsabilidad patrimonial del agente del Estado, precisamente por las razones expuestas anteriormente acerca de los requisitos de un cargo de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, del simple texto del numeral acusado no es posible deducir la violación prevista por el demandante, dado que las consecuencias prácticas que esta presunción pueda tener en los procesos de repetición deben ser definidas por los funcionarios judiciales competentes. Así las cosas, la cuestión de si la declaración de desviación de poder que se adopta en un proceso judicial adelantado ante el Contencioso

Administrativo, constituye o no imputación automática de dolo en el proceso de repetición surtido contra el agente estatal, es un asunto que debe resolver el juez del proceso de repetición; aunque bien podría ser estudiada por esta Corporación si eventualmente se atacara la disposición jurídica que así lo consagra.

No obstante, partiendo del texto del numeral primero del artículo acusado, tal discusión es imposible. En este sentido, dichos cargos son ineptos y no permiten a la Corporación hacer pronunciamiento alguno a su respecto.

La Corte considera que el numeral primero del artículo 5º de la Ley 678 de 2001 es exequible por no quebrantar el principio de presunción de inocencia ni comprometer el alcance del artículo 90 en cuanto a la diferencia conceptual que existe entre dolo y culpa grave, pero se abstendrá de emitir pronunciamiento alguno en relación con el último cargo analizado. En los términos de esta decisión, quedaría abierta la posibilidad de que los mismos numerales sean demandados por razones diversas a las analizadas en esta providencia, siempre y cuando dichos cargos resulten coherentes con el contenido normativo de las disposiciones correspondientes.

2. Argumentos similares a los generalmente expuestos contra el numeral primero sirven para responder a las acusaciones dirigidas contra el numeral 2º del artículo 5º, que presume el dolo cuando el acto administrativo ha sido expedido con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.

Como ya se dijo a este respecto, la simple presunción del dolo, dispuesta por la norma legal, no va en contravía de las disposiciones constitucionales que elevan a rango superior el principio de presunción de inocencia.

Por otro lado, el actor aduce que, siendo el supuesto de la presunción de dolo, la inexistencia de los hechos que motivaron la expedición del acto o la falta de fundamento legal del mismo, es necesario que dichas circunstancias se prueben en el proceso penal que, por falsedad ideológica, tendría que adelantarse contra del funcionario que expide el acto administrativo.

Aunque en principio podría responderse que -como ya se explicó- la acción de repetición es una acción autónoma que no busca endilgar responsabilidad penal alguna y, por tanto, no

pueden confundirse el dolo penal con el dolo civil, esta Corporación considera que los problemas jurídicos planteados por el demandante, a propósito de la presunción atacada, no se derivan de la disposición que la contiene, sino de situaciones hipotéticas que, no por probables, dejan de estar al alcance del juicio de constitucionalidad que debe adelantar el juez de la Carta.

Ciertamente, el hecho que la norma demandada presuma que existe dolo, como fuente de responsabilidad civil, cuando el acto administrativo no se expide con fundamento en hechos ciertos, constituye una presunción razonable que indica que el servidor público no tuvo la precaución de verificar la realidad del supuesto fáctico a la hora de expedir el acto correspondiente. Lo mismo ocurre si la decisión ha sido adoptada sin aparente sustento legal. Ahora bien, esa misma circunstancia producirá efectos distintos de acuerdo con el tipo de proceso que se adelante contra el servidor: las consideraciones que haga el juez penal que adelanta la supuesta falsedad ideológica tendrán el cariz del juicio subjetivo de responsabilidad por quebrantamiento del orden jurídico en el apartado específico de la fe pública. Consultarán entonces las condiciones personales y concretas del acusado en relación con la expedición del acto administrativo carente de piso fáctico y procederán a formular un reproche personal que tendrá en cuenta el papel jugado por su voluntad al momento de expedir el acto administrativo que se cuestiona.

La calificación y valoración que haga el funcionario judicial encargado de resolver la acción de repetición se conducirá por derroteros diferentes, principalmente vinculados con modelos objetivos de conducta que consultan niveles de prudencia generales y abstractos, exigidos de manera indeterminada a los hombre en el manejo de asuntos propios y ajenos.

Esta diferencia de trato explica por qué los reproches formulados por el actor no pueden derivarse del texto que fue demandado. La disposición que aquél impugna se circunscribe rigurosamente al campo civil de la responsabilidad y en ese contexto debe mirársela. La compatibilidad o incompatibilidad que la decisión judicial concreta pueda tener con el proceso penal es asunto que deberá resolverse en el terreno práctico, no en el abstracto del control constitucional.

De allí que resulte equivocada la apreciación del demandante cuando sostiene que “ sin que se demuestre que la voluntad del servidor se apartó conscientemente del propósito legal de

no falsificar los hechos, presumirlo como dolo a partir de la inexistencia de ellos es, inconstitucional pues se le atribuye la comisión de un ilícito sin demostrárselo competentemente.” Esto, sin duda, constituye una confusión no permisible, que precisamente se ha tratado de esclarecer en esta jurisprudencia.

En consecuencia de lo anterior, la Corte encuentra que el numeral 2º es exequible pero en relación con el cargo genérico de violación del principio de presunción de inocencia; no en relación con el último cargo analizado, pues éste no se deriva del texto de la norma.

3. En contra del tercer numeral del artículo 5º, que presume el dolo cuando el acto administrativo se expide con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración, se esgrimen básicamente los mismos cargos genéricos. Por ello, les son aplicables las respuestas dadas con anterioridad.

La presunción del dolo civil no quebranta las garantías procesales penales del servidor público en contra de quien se ejerce la acción de repetición, pues se trata de acciones diferentes que persiguen objetivos distintos y autónomos.

Esta norma es exequible por razón del cargo genérico relativo a la presunción de inocencia.

4. La impugnación contra el numeral 4º del mismo artículo se estructura sobre una base distinta. El numeral indica que el dolo se presume en el servidor cuya conducta, causante del daño patrimonial al Estado, ha sido a su vez catalogada como penal o disciplinariamente dolosa por la autoridad competente. El demandante sostiene que la decisión penal o disciplinaria no tiene la virtud de anular el acto administrativo, por lo que una decisión de este tipo no puede desvirtuar la principio de legalidad sobre el cual se erigen este tipo de actos.

Es evidente que en este caso el cargo de la demanda también involucra hipótesis no contempladas en la norma y que, por ello, resulta inepto para suscitar un juicio de constitucionalidad adecuado. La disposición en cita no contiene ninguna consideración relativa a la validez de ningún acto administrativo. Se limita a señalar una consecuencia que parece lógica a los ojos de la juridicidad: que siendo la conducta dolosa, desde el punto de vista penal o disciplinario, aquella debe reputarse también dolosa desde el civil. En otros

términos, si el agente del estatal ha actuado dolosamente en el campo penal y disciplinario, es decir, si su conducta ha sido reprochada por quebrantar de manera consciente y voluntaria el orden jurídico, es por demás evidente que aquella también puede catalogarse como constitutiva de una falta objetiva de cuidado.

Con todo, la norma tampoco autoriza al juez penal a desvirtuar la validez del acto administrativo constitutivo del perjuicio. De hecho, la norma no contempla esa hipótesis. La providencia del juez penal es autónoma y sólo produce efectos en el campo penal. Además, la sentencia del juez penal se produce como resultado de la investigación surtida, de manera independiente a la que tenga lugar en relación con la validez del acto administrativo. Que la providencia del juez penal sea posteriormente pieza procesal en la determinación de la responsabilidad patrimonial del agente estatal, es consecuencia del interés por el cual se busca que el responsable del daño asuma en su integridad los resultados de su conducta.

Tampoco es legítimo equiparar, como lo hace el demandante, el proceso administrativo que resuelve sobre la legalidad del acto, el proceso mediante el cual se define la responsabilidad patrimonial del agente estatal y aquel que determina su responsabilidad penal, aunque -en últimas- la injerencia de unos en otros constituya una circunstancia posible porque eventualmente se discutan asuntos concomitantes. No obstante, es necesario reiterar que cada proceso judicial conserva su independencia, ya que se trata de vías que persiguen fines diferentes.

Contra el mismo artículo, aduce el demandante que como no todas las faltas disciplinarias generan daños antijurídicos a los particulares, no habría lugar a ejercer la acción de repetición por perjuicio causado al patrimonio público.

La hipótesis planteada por el demandante carece de fundamento jurídico por generalización infundada. Desde la teoría es imposible descartar la posibilidad de que una falta disciplinaria afecte el patrimonio particular. Son múltiples las hipótesis que podrían imaginarse en las que una falta meramente disciplinaria conduciría a la afectación de un derecho patrimonial indemnizable. Por otra parte, es obvio que si el Estado no se ve obligado a indemnizar el daño antijurídico, porque la conducta de su agente no trascienda al patrimonio individual, tampoco habrá legitimidad para utilizar la acción judicial a que se refiere la Ley demandada.

Este cargo no prospera porque parte de un supuesto extraño a los descritos en la norma.

5. El cargo expuesto contra la presunción de dolo del numeral 5º del artículo 5º es el siguiente: el demandante advierte que esta norma debió ser adoptada mediante ley estatutaria porque modifica el régimen de responsabilidad del Estado por error judicial, consignado en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -Ley 270 de 1996-. La norma dice que se presume el dolo cuando se ha “expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial”.

Para iniciar, es preciso recordar que mediante Sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 71 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia (LEAJ). El artículo en cuestión establece una tabla de hipótesis en que pueden incurrir los funcionarios y empleados de la rama judicial, hipótesis a partir de las cuales se presumen el dolo y la culpa grave, a saber:

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

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

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

1. La violación de normas de derecho sustancial o procesal, determinada por error inexcusable.
2. El pronunciamiento de una decisión cualquiera, restrictiva de la libertad física de las personas, por fuera de los casos expresamente previstos en la ley o sin la debida motivación.

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

Vista la transcripción de la norma anterior, la duda que resalta es si una ley estatutaria puede ser adicionada por una ley ordinaria. Es claro que la Ley 678 de 2001, que no tiene jerarquía especial, adicionó una causal de presunción de dolo a las que ya incluía la Ley 270 de 1996, que es estatutaria. ¿Constituye una adición como ésta, violación a la estructura jerárquica de las normas jurídicas?

Sobre el particular esta Corte considera que si la adición que realiza la ley ordinaria a la ley estatutaria modifica el régimen previsto por ésta, dicha circunstancia debe ser tenida por incompatible con el régimen constitucional. Contrario sensu, si la adición constituye apenas un complemento de la medida que tiene jerarquía estatutaria o un desarrollo de la misma, entonces deberá aplicarse el principio general establecido por la jurisprudencia constitucional según el cual, la normatividad estatutaria está encargada de desarrollar aspectos precisos de rango constitucional pero no está llamada a regular “en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos”<sup>24</sup>. Esto por cuanto que, “el hecho de que una materia general sea o haya sido objeto de una ley estatutaria, no significa que todos los asuntos que guardan relación funcional con ella queden automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.”<sup>25</sup>

Partiendo de esta premisa fundamental, habría que reconocer que la adición hecha a una ley estatutaria por parte de una ley ordinaria no quebranta, per se, el ordenamiento jurídico superior, y que por eso resulta indispensable -en cada caso particular- determinar si tal adición constituye un complemento legítimo de la legislación general o una verdadera modificación de disposiciones de mayor jerarquía.

En el evento que se estudia, la adición hecha por la Ley 678 de 2001 al régimen de presunción de dolo y culpa grave de la Ley Estatutaria es legítima por las siguientes razones.

En primer lugar, porque la enumeración de las causales de presunción de dolo y culpa hecha en la LEAJ no es taxativa. La razón fue expuesta por la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento, aunque precisamente no haya sido hecho en relación con la LEAJ sino con

la propia Ley 678.

En respuesta a la propuesta hecha por el Procurador General de la Nación para que se condicionara la exequibilidad del artículo 6º de la Ley 678 en el sentido en que la lista de presunciones allí contenida no era taxativa, la Corte dijo que dicho condicionamiento era innecesario porque “resultaría insólito pretender que la ley taxativamente detalle el universo de aquellas posibles conductas de los agentes estatales susceptibles de valorarse como gravemente culposas. De allí que una interpretación razonable, sin necesidad de condicionamiento alguno, permita advertir en el inciso primero del artículo 6 demandado no la enumeración taxativa de los supuestos fácticos constitutivos de culpa grave sino los parámetros a los que debe atenderse el juez que conoce la acción de repetición para verificar, en cada evento, si se está o no ante un supuesto de culpa grave que legitime al Estado para repetir contra su agente.”.26

Aunque, como se dijo, estas precisiones tuvieron lugar con ocasión del estudio del artículo 6º de la Ley 678, es claro que el criterio jurídico aplica también para la lista de presunciones de la Ley Estatutaria. No podría pensarse con sensatez que el legislador ha agotado todas las posibilidades de acciones irregulares en sólo tres numerales y que por fuera de dichas hipótesis, el funcionario judicial no actúa con dolo o culpa. Tal como lo dijo la Corte en la sentencia que se cita, aquellas apenas constituyen parámetros que debe tener en cuenta el juez para juzgar la conducta del funcionario respectivo.

Como las causales de presunción de dolo y culpa grave, previstas en la LEAJ para los funcionarios y empleados judiciales, no son taxativas y, por tanto, el juez puede deducir el dolo o la culpa de otras conductas, en nada afecta al régimen estatutario que dichas deducciones sean propuestas por una ley ordinaria. Si, por decirlo de otro modo, la Ley Estatutaria no agotó, por imposibilidad material, la totalidad de las conductas que dan lugar a presumir el dolo y la culpa grave en las actuaciones judiciales, nada obsta para que otras tantas presunciones puedan ser adicionadas por una ley ordinaria, teniendo en cuenta siempre que éstas constituyen, apenas, “criterios mínimos a los que debe acudir el juez para determinar en cada caso particular si la conducta en que incurrió el agente o ex agente estatal constituye la culpa grave que exige la Constitución para que prospere la acción de repetición.”27

Bajo este entendido, el cargo del demandante no prospera, pues al no ser la determinación de estas causales, materia de reserva exclusiva estatutaria, bien podía la ley ordinaria incluir las adiciones pertinentes.

Ahora bien, la presunción contenida en el numeral 5º del artículo 5º que se estudia advierte que se presumirá el dolo en las decisiones manifiestamente contrarias a derecho en un proceso judicial. En relación con la exigencia de que la decisión sea manifiestamente contraria a derecho podría oponerse el argumento según el cual, como la Ley Estatutaria no incluye tal requisito, la ley ordinaria estaría restringiendo el alcance de una ley de jerarquía superior.

No obstante, tal argumento resulta inoponible en la medida en que sólo la violación manifiesta del orden jurídico daría lugar a considerar la conducta como dolosa. En efecto, teniendo en cuenta la forma en que se desarrolla la actividad judicial y dado que en el proceso de aplicación de la ley, una misma norma puede dar pie a diferentes interpretaciones, todas válidas, sobre su alcance, contenido y finalidad, no sería razonable presumir como dolosa la conducta del funcionario judicial que simplemente se aleja del sentido de la misma. Es claro que en desarrollo de sus funciones -pues el juez tiene autonomía para manipular la norma jurídica-, aquél pueda dar a una determinada disposición un sentido que no está acorde con el comúnmente aceptado por la comunidad jurídica. De allí que resulte razonable exigir, como lo hace el legislador, que el desconocimiento de la norma, para que aquél pueda ser catalogado como dolo, sea manifiesto y contrario al sentido obvio de la disposición.

No basta entonces que la resolución, auto o sentencia sean contrarios a derecho, sino que de la conducta del agente público se deduzca que éste actuó en contra de la ley en forma evidente, o que contravino sin razón alguna una interpretación constitucional dada por la Corte Constitucional o que desconoció, sin fundamento jurídico sensato, el precedente consolidado en la materia.

De lo anterior se tiene que la precisión incluida en el numeral que se ataca es necesaria a la luz del concepto de dolo que pretende estructurar. Es por ello que la Corte no considera inexecutable el término “manifiesto” y por tanto, que no crea viable retirar la norma del ordenamiento jurídico.

Así entonces, el numeral 5º del artículo 5º de la Ley 678 de 2001 será declarado exequible, en relación con los cargos que acaban de ser estudiados.

7. Análisis de los cargos contra los numerales del artículo 6º de la Ley 678 de 2001.

6. El primer cargo que la demanda formula contra este artículo sostiene que la norma confunde la regulación entre dolo y culpa grave, a pesar de que el artículo 90 no hace tal distinción.

Ya se dijo en esta providencia que debido a que esa diferencia de trato no producía efectos concretos y que simplemente correspondía a un parámetro que debía acoger el juez respectivo para identificar la culpa grave y el dolo en ciertas conductas de los servidores del Estado, la distinción incluida en la norma no devenía inexecutable. De allí que el primer cargo de la demanda no esté llamado a prosperar.

Ahora, la demanda dirigida contra el numeral primero del artículo 6º consiste en afirmar que la presunción de culpa grave por violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho es la misma causal de presunción de dolo contenida en el numeral 1º del artículo 5º, lo que indudablemente constituye una imprecisión legislativa conceptual que hace de la norma una regla inexecutable.

En respuesta al primer cargo esta Corte debe resaltar la evidente diferencia que existe entre la norma atacada y las demás que constituyen el artículo 5º de la Ley 678. De la simple lectura de la disposición se observa que ésta incluye, además del ingrediente “manifiesto”, el elemento de “inexcusabilidad”, el cual es ajeno a las demás normas del artículo 5º. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, refrendada en este punto por la Corte Constitucional con ocasión del estudio de la LEAJ, la inexcusabilidad es elemento fundamental de la culpa grave, toda vez que “la disposición al exigir que el error sea de abolengo de los inexcusables, pues siendo propio de la naturaleza humana el error, la ocurrencia de simples equivocaciones al administrar justicia no puede descartarse.”

Y continúa la Corte Suprema aclarando, respecto del error inexcusable, lo siguiente:

“Muy sabia resulta Si la comisión de hierros, sin calificativo alguno, pudiera servir de estribo a procesos de responsabilidad contra los jueces, tales contiendas judiciales proliferarían de

una manera inusitada; podría menguarse ostensiblemente la independencia y libertad que tienen para interpretar la ley, y se abriría ancha brecha para que todo litigante inconforme con la decisión procediera a tomar represalia contra sus falladores, alegando simples destinos en faena tan difícil como es la de administrar justicia.

“El error a que se refiere el numeral 3 del artículo 40 del C. de P. Civil ha de entenderse como equivocación o desacierto que puede dimanar de un falso concepto sobre lo que una cosa es realmente o de ignorancia de la misma. De modo pues que la responsabilidad civil de jueces o magistrados puede originarse en una equivocación, sea que ésta haya tenido como causa un conocimiento falso de hechos o de normas legales o un completo desconocimiento de los mismos.

“Pero es claro que la simple equivocación no es fuente de responsabilidad, desde luego que exígease que el desatino sea de aquellos que no pueden excusarse, que quien lo padece no pueda ofrecer motivo o pretexto válido que sirva para disculparlo.

“Y, además, como antes se insinuó, la mera demostración de que el funcionario obró con error inexcusable no es base suficiente para deducir la responsabilidad civil de quien lo cometió. Para que esta pueda imputarse, menester es también que se haya causado perjuicio a una de las partes y que exista relación de causa a efecto entre el error inexcusable y el daño sufrido por el litigante. Por esto mismo debe aparecer acreditado que ese error fue determinante de la decisión, en el sentido que causó el perjuicio, ya que si ésta, aún en el evento de que no se hubiera conocido el dicho error, se hubiera pronunciado con idéntico contenido, entonces no habría lugar a responsabilidad del fallador, pues el factor determinante del pronunciamiento no sería el yerro inexcusable. Del mismo modo, si la causa exclusiva de ésta dimana de acto u omisión de quién luego lo invoca como fuente de indemnización en su pro, siendo su obrar o su omitir lo que dio causa a que el juez incurriera en el, en tal caso tampoco se podría deducir responsabilidad judicial, pues nadie puede sacar provecho del error a que éste fue inducido por aquél. Y finalmente se advierte que no podría existir error inexcusable cuando se sostiene punto de vista defensible respecto a una materia controvertida de derecho, como quiera que la incertidumbre en su interpretación lo excusaría”.<sup>28</sup>

(...)

“... No se encuentra el error inexcusable, pues es claro que no toda especie de equivocación da lugar a responsabilidad patrimonial, como que, de un lado, siendo así que la administración de justicia es dispensada por personas, éstas, por su misma naturaleza, pueden incurrir en error y de otra parte, en razón de que las normas jurídicas regulan hipótesis o situaciones abstractas, en la aplicación concreta de las mismas pueden surgir criterios distintos de interpretación a cargo del sentenciador máxime si se tiene en cuenta la función dinámica del derecho.

“De ahí que bajo las anteriores consideraciones se haya dicho que sólo la torpeza absoluta del funcionario, o aquellos desaciertos que no pueden excusarse, es decir los que no tengan razón válida alguna que puedan exonerarlo o disculparlo, comprometen al juez o magistrado”.<sup>29</sup> (Subrayas fuera del original)

Las anteriores consideraciones son suficientes para responder a los demás cargos esgrimidos contra los preceptos que se acusan. Sostiene el demandante que resulta innecesario sancionar el error inexcusable por cuanto que el dolo -a su juicio- también es excusable. Arguye también que si el error es excusable, entonces deja de haber culpabilidad, por lo que es innecesario hacer esa claridad en la norma.

Pese a lo abstruso de los argumentos del demandante, esta Corte encuentra que la inclusión del término inexcusable en las disposiciones atacadas es razonable e identifica, precisamente, el tipo de error que permite catalogar la culpa como grave.

Como lo dice la Corte Suprema de Justicia, no cualquier error tiene la potencialidad de comprometer la responsabilidad del agente estatal: sólo aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que emite el acto, podría ser juzgado con esa calificación. En este sentido, es cierto que si el error no es inexcusable, no existe responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, como se vio, esto no debilita los alcances del artículo 90 de la Constitución, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Por similares razones, el calificativo de “manifiesto” tampoco resulta atentatorio del artículo 90 de la Carta. Si se siguen los mismos criterios expuestos en relación con el numeral último del artículo 5º de la Ley 678, se entenderá que la manifestabilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error, en este caso uno poco evidente, recóndito o nimio,

podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto sino que procede del normal desenvolvimiento de la actividad jurisdiccional, la culpa por él engendrada no tendría por qué ser catalogada como grave.

El numeral 1º del artículo 6º de la Ley 678 de 2001 será declarado exequible, con fundamento exclusivo en los cargos aquí analizados.

7. Razones similares operan para los cargos elevados contra los numerales 3º y 4º del artículo 6º. El demandante recalca que se trata de disposiciones que reducen la efectividad del artículo 90 porque sólo se refieren al error inexcusable, cuando el excusable también genera responsabilidad.

Para responder a este cargo, no hace falta esgrimir razones distintas a las que ya fueron expuestas. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que se cita releva a esta Sala de mayores justificaciones. Lo que identifica la culpa grave no es cualquier error, sino el inexcusable. Por ello los numerales 3º y 4º, en lo que se refiere a este particular reproche, no contravienen la Constitución Política.

8. Ahora, contra el numeral 3º del artículo 6º el demandante formula un reparo adicional. Dice que como los actos administrativos a los que falta un requisito de su esencia o de su sustancia no existen, no pueden producir daño antijurídico. De allí que la norma deba ser tenida por inconstitucional.

En verdad que sorprende el razonamiento del cual parte el actor para impugnar esta regla de derecho: aquel considera que porque el acto no existe (se olvida de decir “jurídicamente”) no puede ocasionar daño alguno.

El daño es un concepto jurídico de referencia fáctica que tiene que ver con los efectos nocivos de una conducta en el mundo de los hechos. Aunque en el universo jurídico las reglas imponen ciertas condiciones para la existencia o inexistencia de los actos jurídicos, es innegable que muchos de ellos, imperfectos o inexistentes en el universo del derecho, afectan de manera concreta el mundo de los hechos. En ese sentido, aunque un acto no cumpla con alguno de los requisitos de su esencia y, por ende, no nazca a la vida jurídica, no por ello se descarta que el fenómeno producido en su creación ficticia afecte intereses particulares o produzca daño antijurídico. De allí que el cargo no prospere y que la norma

deba ser declarada exequible, pero exclusivamente por este reproche.

9. Respecto de la última causal de culpa grave, que está dirigida a servidores estatales vinculados con procesos judiciales, cabría reiterar –en principio– lo dicho para la última de las causales de presunción de dolo del artículo 5º.

El numeral 4º del artículo 6º sostiene que se presume la culpa grave cuando se viola “manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal”. Podría decirse que esta norma coincide con algunos de los apartes de las tres causales de presunción de dolo y culpa grave consignadas en la LEAJ, tal como pasa a verse, y que por lo tanto repetiría las disposiciones estatutarias en la materia:

Art. 71...

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

1. La violación de normas de derecho sustancial o procesal, determinada por error inexcusable.
2. El pronunciamiento de una decisión cualquiera, restrictiva de la libertad física de las personas, por fuera de los casos expresamente previstos en la ley o sin la debida motivación.
3. La negativa arbitraria o el incumplimiento injustificado de los términos previstos por la ley procesal para el ejercicio de la función de administrar justicia o la realización de actos propios de su oficio, salvo que hubiere podido evitarse el perjuicio con el empleo de recurso que la parte dejó de interponer..

No obstante, aunque las normas transcritas parecen coincidir en lo fundamental, de la lectura desprevenida del texto resalta que mientras el artículo 72 de la LEAJ no establece condiciones especiales para el error judicial, la regla de la Ley 678 de 2001 sí lo hace, al exigir que éste sea manifiesto e inexcusable.

Aunque bien podría decirse, como se dijo a propósito del artículo 5º-5 que sólo el error

manifiesto e inexcusable permitiría calificar como grave la conducta del agente estatal, tales consideraciones no operan para la causal 4ª del artículo 6º.

Si se remite al texto de la norma se verá que su sentido es el de proteger a las personas privadas de la libertad de las conductas de los servidores públicos que incumplan los términos procesales. De esta manera, la norma busca evitar retenciones o privaciones de la libertad que vayan más allá de los estrictos términos previstos por la ley. Se intenta que nadie permanezca retenido más tiempo del estrictamente necesario, en un esfuerzo por reconocerle al derecho a la libertad, la primacía que le otorga el régimen constitucional colombiano en su capítulo primero.

Así entendido, no cabe duda que las limitantes impuestas por la presunción demandada, en el sentido en que sólo constituirá culpa grave el error manifiesto e inexcusable en el cumplimiento de dichos términos, implican una reducción inconstitucional del alcance de las presunciones estatutarias incluidas en el artículo 71 de la LEAJ.

De igual manera, dichas restricciones reducen el ámbito de protección del derecho a la libertad personal, fijado por los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, pues tales disposiciones prohíben que alguien sea reducido a prisión o arresto, o detenido, si no es con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley; consagran el habeas corpus para que el juez decida sobre la situación personal del detenido en el término de 36 horas, y establecen la necesidad de respetar el debido proceso y de que toda decisión judicial respete los derechos de los retenidos, uno de los cuales es el de recibir un tratamiento judicial sin dilaciones injustificadas.

La condición de “manifiesto e inexcusable” no fue entonces considerada por el constituyente y mal podría el legislador incluirla para calificar la culpa del funcionario judicial como grave. Es indiscutible que la retención indebida de una persona produce graves perjuicios materiales y morales al procesado, por lo que, si son reclamados ante el Estado mediante un proceso judicial, es razonable que éste repita contra el agente suyo que los infligió.

Dada la importancia que reviste para el régimen constitucional la preservación del derecho a la libertad personal, no podría entonces justificarse, desde ningún punto de vista, que el único error constitutivo de culpa grave fuese el error manifiesto e inexcusable. En punto a la defensa de este derecho fundamental, cualquier error que implique el desconocimiento de

los términos procesales, de los cuales depende la libertad del procesado, debe ser considerado grave.

Es esa la razón por la cual, esta Sala estima que la expresión “manifiesta e inexcusablemente”, incluida en la norma acusada, debe ser retirada del ordenamiento jurídico. La ley ordinaria, aunque está autorizada para complementar y precisar los alcances de la estatutaria, no puede, sin quebrantar el ordenamiento constitucional, disminuir las decisiones o reducir las garantías fijadas por ésta. En el caso concreto del numeral 4º del artículo 6º de la Ley 678 de 2001, las expresiones señaladas han reducido el alcance de protección que pretendía conferir la LEAJ al derecho a la libertad y por ello serán declaradas inexecutable.

Por último, esta Corporación estima necesario recordar que la responsabilidad de los funcionarios judiciales que integran los máximos tribunales de la jurisdicción nacional no se sigue por los parámetros aquí establecidos, sino que se encuentra sometida a las consideraciones vertidas por la Corte Constitucional en la misma Sentencia C-037 de 1996, en cuanto se refiere a la exequibilidad del artículo 33 de la LEAJ, relativo al error judicial. Dijo en esa oportunidad la Corporación:

“Sentadas las precedentes consideraciones, conviene preguntarse: ¿Respecto de las providencias proferidas por las altas corporaciones que hacen parte de la rama judicial, cuál es la autoridad llamada a definir los casos en que existe un error jurisdiccional? Sobre el particular, entiende la Corte que la Constitución ha determinado un órgano límite o una autoridad máxima dentro de cada jurisdicción; así, para la jurisdicción constitucional se ha previsto a la Corte Constitucional (Art. 241 C.P.), para la ordinaria a la Corte Suprema de Justicia (art. 234 C.P.), para la contencioso administrativa al Consejo de Estado (Art. 237 C.P.) y para la jurisdicción disciplinaria a la correspondiente sala del Consejo Superior de la Judicatura (Art. 257 C.P.). Dentro de las atribuciones que la Carta le confiere a cada una de esas corporaciones, quizás la característica más importante es que sus providencias, a través de las cuales se resuelve en última instancia el asunto bajo examen, se unifica la jurisprudencia y se definen los criterios jurídicos aplicables frente a casos similares. En otras palabras, dichas decisiones, una vez agotados todos los procedimientos y recursos que la ley contempla para cada proceso judicial, se tornan en autónomas, independientes, definitivas, determinantes y, además, se convierten en el último pronunciamiento dentro de la

respectiva jurisdicción. Lo anterior, por lo demás, no obedece a razón distinta que la de garantizar la seguridad jurídica a los asociados mediante la certeza de que los procesos judiciales han llegado a su etapa final y no pueden ser revividos jurídicamente por cualquier otra autoridad de la rama judicial o de otra rama del poder público.

“En virtud de lo anterior, la Corte juzga que la exequibilidad del presente artículo debe condicionarse a que no es posible reclamar por la actuación de las altas corporaciones de la rama judicial, una responsabilidad del Estado a propósito del error jurisdiccional, pues ello equivaldría a reconocer que por encima de los órganos límite se encuentran otros órganos superiores, con lo cual, se insiste, se comprometería en forma grave uno de los pilares esenciales de todo Estado de derecho, cual es la seguridad jurídica.” (Sentencia C-037/96 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

En desarrollo de lo dicho, el error judicial como fuente de responsabilidad patrimonial quedaría excluido en relación con los magistrados de las altas cortes. Los jueces de inferior jerarquía sí seguirían sujetos a las reglas de juzgamiento que establece la Ley.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## R E S U E L V E

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-374 de 2002, que decidió declarar exequibles los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 en relación con los cargos de la demanda.

SEGUNDO.- Declara EXEQUIBLES los numerales, 1,2,3,4 y 5 del artículo 5º de la Ley 678 de 2001, exclusivamente por los cargos analizados en esta providencia, e INHIBIRSE, respecto de los demás cargos que fueron formulados contra las normas..

TERCERO.- Declara EXEQUIBLES, sólo por los cargos analizados en esta providencia, los numerales, 1,2,3 y 4 del artículo 6º de la Ley 678 de 2001, excepto la expresión “manifiesta e inexcusablemente” , contenida en el numeral 4º del mismo artículo, que cual será declarada INEXEQUIBLE. La Corte se INHIBE de pronunciarse respecto de los demás cargos

que fueron formulados contra las normas.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que, el H. Magistrado doctor Rodrigo Escobar Gil, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en permiso, el cual fue debidamente autorizado por la sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que, la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-333-96. M. P. Alejandro Martínez Caballero. En este fallo la Corte declaró la exequibilidad del aparte demandado del artículo 50 de la Ley 80 de 1993.

El actor argumentaba que ese aparte limitaba la responsabilidad contractual del Estado a las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que le sean imputables y que causen perjuicio a sus contratistas desconociendo que según el artículo 90 de la Carta el fundamento de la responsabilidad es la producción de un daño antijurídico independientemente de que él sea fruto de una actuación regular o irregular de la administración. No obstante, la Corte encontró que ese aparte era exequible porque debía interpretarse en el marco del régimen de la responsabilidad patrimonial fijado en la Carta y en el Estatuto de Contratación Administrativa.

2 Sentencia C-235 de 2002. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño

3 Cfr. Sentencia C-1294 de 2001

4 Cfr. Sentencia C-447 de 1997

5 Cfr. Sentencia C-955 de 2000

6 En la ya citada sentencia C-491 de 1997. En dicho proceso uno de los intervinientes solicitó la inhibición de la Corte por una razón diferente a la de carencia de objeto actual de la demanda por agotamiento del propósito de la ley (argumento que finalmente sustentó el fallo): consideraba que el hecho de que el actor no hubiera presentado copia de la disposición impugnada era razón suficiente para inadmitir la demanda. La Corte desestimó dicha solicitud, pues el actor había corregido dicho error antes del vencimiento del término para la admisión de su escrito ya añadió el argumento que se transcribe.

7 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

8 Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de

ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

9 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

11 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

12 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

13 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

14 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las

demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

15 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

16 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

17 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

18 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

19 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

20 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y

valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

21 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

22 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

23 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. )C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

24 Cfr. Sentencia C-425 de 1994.

25 Cfr. Sentencia C-670 de 2001

26 Sentencia C-285 de 2002

27 Ibídem

28 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 26 de octubre de 1972. Magistrado Ponente: Germán Giraldo Zuluaga.

29 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 23 de febrero de 1988.  
Magistrado Ponente: Eduardo García Sarmiento.