

Sentencia C-778/03

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Configuración

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Alcance

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Fundamento constitucional

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Debe respetar principios constitucionales

RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICULARES QUE TEMPORALMENTE DESEMPEÑAN FUNCIONES PUBLICAS-Sustento legal

Al establecer el legislador que no solamente los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas sino también los antiguos servidores públicos son sujetos pasivos de la acción de repetición, aplicó el criterio de razonabilidad exigido por la jurisprudencia constitucional en la expedición de las leyes, en cuanto desde el punto de vista lógico no existe ninguna razón para exonerar de responsabilidad patrimonial al servidor público que ha cesado en el ejercicio de sus funciones, por hechos acaecidos en dicho ejercicio, dejando librada aquella a la sola voluntad del mismo, mediante su permanencia en el cargo o el retiro de éste, y desconociendo la prevalencia del interés general, en especial el patrimonio y la moralidad públicos, sobre el interés particular.

ACCION DE REPETICION O LLAMAMIENTO EN GARANTIA CON FINES DE REPETICION-Deber de las entidades públicas por daño causado al Estado

LEY ORGANICA-Materias reguladas

UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

El principio de unidad de materia, en virtud del cual cada ley debe regular una materia determinada, que puede ser compleja, en forma tal que exista conexidad o vinculación objetiva y razonable entre los varios aspectos de su contenido, y por tanto exista coherencia en todo su texto, y no debe regular materias separadas. Con ello se persigue claridad, orden y seguridad en la expedición de las leyes que han de regir la vida de los gobernados y se

evita la inclusión de disposiciones extrañas a los cuerpos legales, que tiene el riesgo de producir sorpresas inconvenientes y hacer incierta y difícil su futura localización en el conjunto del ordenamiento jurídico.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AGENTES DEL ESTADO-Comprende falta disciplinaria

LEY ESTATUTARIA-No regula materia disciplinaria

PRESUNCION LEGAL-Concepto

PRESUNCION LEGAL-Admisión de prueba en contrario

PRESUNCION LEGAL-Efectos jurídicos

DOLO-Causas de presunción legal

CONDUCTA GRAVEMENTE CULPOSA-Causas

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PRESUNCION LEGAL

PRESUNCION LEGAL-Justificación

PRESUNCION LEGAL DE DOLO Y CULPA GRAVE-Busca hacer efectiva la acción de repetición

PRESUNCION LEGAL DE DOLO Y CULPA GRAVE-Igualdad de efectos jurídicos en relación con la acción de repetición

ACCION DE REPETICION O LLAMAMIENTO EN GARANTIA CON FINES DE REPETICION-Cuando se deriva de un acto administrativo no acarrea responsabilidad patrimonial

La Corte considera oportuno resaltar que en el caso de que la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición deriven de la expedición de un acto administrativo, la declaración de nulidad de éste no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público, puesto que con fundamento en lo establecido en el Art. 90 de la Constitución siempre se requerirá la demostración de su culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave, bien sea mediante la aplicación de las referidas presunciones, que invierten la carga de la prueba, o bien sea aplicando las reglas generales

de la materia procesal sobre dicha carga. Así mismo advierte que, por consiguiente, las otras modalidades de culpa (leve y levísima) no generan responsabilidad patrimonial del agente estatal.

ACCION DE REPETICION-Competencia de la jurisdicción contenciosa

Referencia: expediente D-4477

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 1º (parcial), 4º, 5º (parcial), 6º (parcial), 7º y 17 de la Ley 678 de 2001.

Demandante: William Fernando León Moncaleano

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano William Fernando León Moncaleano presentó demanda contra los Arts. 1º (parcial), 4º, 5º (parcial), 6º (parcial), 7º y 17 de la Ley 678 de 2001.

En virtud de auto dictado el 27 de Febrero de 2003, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda contra los Arts. 1º (parcial), 4º, 5º (parcial), 6º (parcial), estos dos últimos únicamente por el cargo por violación del Art. 90 superior, y 7º, de la ley citada, y rechazarla contra la expresión “o el llamamiento en garantía” contenida en el inciso primero del Art. 4o,

la expresión “manifiesta e inexcusablemente” contenida en el Num. 4 del Art. 6º, los Arts. 5º y 6º por el cargo por violación de la presunción de inocencia comprendida en el principio del debido proceso, las expresiones “Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura” y “conocerá privativamente y en única instancia” contenidas en el inciso primero del párrafo 1 del artículo 7º, el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 7º, y el artículo 17, de dicha ley.

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

## I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001, subrayando los apartes demandados:

LEY 678 DE 2001

(agosto 3)

por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I

ASPECTOS SUSTANTIVOS.

ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen

funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

(...)

**ARTÍCULO 4o. OBLIGATORIEDAD.** Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.

El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta.

**ARTÍCULO 5o. DOLO.** La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

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 6o. 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 el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

## CAPITULO II

### ASPECTOS PROCESALES.

ARTÍCULO 7o. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.

Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la acción de repetición se ejerza contra el Presidente o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del despacho, directores de departamentos administrativos, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, de los Tribunales Administrativos y del Tribunal Penal Militar, conocerá privativamente y en única instancia la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Cuando la acción de repetición se ejerza contra miembros del Consejo de Estado conocerá de ella privativamente en única instancia la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.

Igual competencia se seguirá cuando la acción se interponga en contra de estos altos funcionarios aunque se hayan desvinculado del servicio y siempre y cuando el daño que produjo la reparación a cargo del Estado se haya ocasionado por su conducta dolosa o gravemente culposa durante el tiempo en que hayan ostentado tal calidad.

PARÁGRAFO 2o. Si la acción se intentara en contra de varios funcionarios, será competente el juez que conocería del proceso en contra del de mayor jerarquía.

### III. DEMANDA

El demandante considera violados los Arts. 6, 29, 90, 116, 124, 152, 153, 158, 228, 235 y 237 de la Constitución Política.

Expresa que al disponer el Art. 1º de la Ley 678 de 2001 que dicha ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, los exservidores públicos y los particulares que desempeñen funciones públicas viola el Art. 90 superior, pues éste trata únicamente de las autoridades públicas, es decir, que estén en ejercicio de sus funciones, y no comprende a los exservidores públicos. Añade que la primera disposición también vulnera el Art. 124 de la Constitución, que asigna a la ley la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, así como también el Art. 6º ibídem, en virtud del cual la responsabilidad de los servidores públicos es distinta de la de los particulares.

Manifiesta que al establecer el Art. 4º de la ley que las entidades públicas deben ejercitar la acción de repetición o efectuar el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes, incluyendo las entidades territoriales, la ley debe ser orgánica y no simplemente ordinaria, por lo cual se violó el Art. 151 superior. Agrega que al contemplar la misma norma que el incumplimiento de tal deber constituye falta disciplinaria, quebranta el principio de unidad de materia previsto en el Art. 158 de la Constitución e infringe también los Arts. 152 y 153 ibídem que regulan las leyes estatutarias, pues éstas deben contener los estatutos como el disciplinario.

Expone que al contemplar respectivamente los apartes impugnados de los Arts. 5º y 6º de la ley presunciones de dolo y culpa grave de los agentes públicos, contrarían el Art. 90 de la Constitución, ya que éste no distinguió los dos conceptos y no estableció esas presunciones.

Por último, argumenta que por dirigirse la acción de repetición y el llamamiento en garantía contra una persona natural y por tener aquellos un carácter patrimonial, su conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria, por lo cual al asignar el Art. 7º de la ley su conocimiento a la jurisdicción contencioso administrativa contraviene el título VIII de la Constitución, que distingue entre las dos jurisdicciones. Por otra parte, expresa que, por señalar competencias judiciales, dicha disposición debe formar parte de una ley estatutaria y quebranta los Arts. 152 y 153 superiores.

## I. INTERVENCIONES

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

Mediante escrito presentado el 25 de Marzo de 2003, la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando en la calidad de apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas, con sustento en lo siguiente:

En primer lugar plantea algunas consideraciones sobre el llamamiento en garantía, conforme a las cuales se trata de una vía procesal idónea para que en una misma decisión se definan todos los extremos de la relación patrimonial y que responde a los criterios, principios y objetivos que contempla la Constitución Política, entre ellos el debido proceso.

Seguidamente afirma que el principio de unidad de materia busca que en un proyecto no se incluyan normas aisladas o sin relación con los temas del proyecto, con el fin de lograr conexidad y coherencia bajo los parámetros de la lógica y la técnica jurídica, y que la previsión de faltas disciplinarias en la Ley 678 de 2001 respeta dicho principio.

Sostiene que en el ordenamiento colombiano no es indispensable que los temas disciplinarios sean tratados exclusivamente en el Código Disciplinario Unico.

Expresa que en desarrollo de la cláusula general de competencia que le otorga el Art. 150 superior, corresponde al legislador establecer las acciones, su naturaleza y los presupuestos indispensables para su ejercicio, pues de ello depende que los ciudadanos puedan acudir a la jurisdicción. Agrega que la acción de repetición es resarcitoria y no sancionatoria como equivocadamente lo entiende el actor.

Finalmente asevera que el Art. 7º de la ley, sobre jurisdicción y competencia, no vulnera el principio del debido proceso.

## 2. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Por medio de escrito radicado el 25 de Marzo de 2003, el ciudadano Antonio Medina Romero, actuando en la calidad de apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, pide a la Corte que declare exequibles las normas impugnadas, con base en las siguientes razones:

Tras señalar el concepto de la acción de repetición contenido en la Sentencia C-832 de 2001 proferida por la Corte Constitucional, señala los elementos de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, cita unos antecedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional y expresa que la existencia de una normatividad mediante la cual se exija a los servidores públicos el acatamiento de unas reglas de conducta previamente definidas es inherente al ejercicio de las funciones que les corresponden, independientemente de cuál sea el órgano o rama a que pertenezcan, lo cual no sólo es un derecho sino también un deber del Estado.

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

Por medio de escrito recibido el 25 de Marzo de 2003, la ciudadana Myriam Herlinda Roncancio Téllez, obrando como apoderada de la Auditoría General de la República, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas, en relación con los cargos de la demanda, con las siguientes razones:

Manifiesta que cuando el Art. 90 de la Constitución habla de autoridad pública o agente del Estado se refiere a quien lo era cuando se causó el daño. Por ello nada impide que la acción de repetición se pueda ejercer contra quien ya no esté al servicio de la administración, lo

cual es obvio, pues lo que se busca es proteger al Estado cuando resulte condenado a una reparación patrimonial por la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario suyo. Además, lo contrario haría vana la disposición, pues el funcionario simplemente tendría que renunciar con el fin de evadir la responsabilidad.

Señala que en consecuencia el Art. 1º de la ley no desconoce los Arts. 6º, 90 y 124 superiores.

Afirma que la reserva de ley orgánica es una excepción al principio general de la potestad legislativa ordinaria. Expresa que el Art. 4º de la ley 678 de 2001 consagra el deber de las entidades públicas de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía y que este tema no corresponde a los que deben ser desarrollados mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, conforme a jurisprudencia de la Corte Constitucional, que transcribe. Agrega que no todos los temas relacionados con las entidades territoriales son de reserva de dicha ley y por tanto el legislador ordinario tiene competencia para regular algunos, como el contenido en aquella disposición, por lo cual la misma no viola el Art. 151 de la Constitución.

Indica que por otra parte el Art. 4º citado no viola el principio de unidad de materia, pues él regula el deber legal de ejercitar la acción de repetición o efectuar el llamamiento en garantía, y la omisión de un deber legal constituye falta disciplinaria, por lo cual los dos temas son inescindibles y existe entre ellos una relación de conexidad causal.

Con base en transcripción de apartes de la Sentencia C-374 de 2002 dictada por la Corte Constitucional, aduce que el legislador tenía plenas facultades para establecer las presunciones de dolo y culpa grave en los Arts. 5º y 6º de la Ley 678 de 2001, pues simplemente estaba ejerciendo su competencia para configurar las instituciones procesales y definir el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, conforme a lo previsto en los Arts. 124 y 150 superiores, con el fin de hacer de la acción de repetición una herramienta eficaz.

Enuncia que, de acuerdo con el Art. 150 y el Título VIII de la Constitución, corresponde a la ley determinar los asuntos de conocimiento de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa y, por tanto, no se puede alegar violación de normas constitucionales con el argumento de que se están confundiendo dichas jurisdicciones.

Igualmente afirma que la Corte Constitucional ha determinado que las leyes estatutarias no desarrollan en forma exhaustiva y excluyente las materias que el constituyente reservó a tal categoría, como es el caso de la administración de justicia, y que la competencia de los órganos de la rama judicial es materia de regulación en los diversos códigos, por lo cual el Art. 7º de la Ley 678 de 2001 no quebranta los Arts. 152 y 153 superiores.

#### 4. Intervención del ciudadano Pedro Humberto Gálvis Avila

Mediante escrito radicado el 25 de Marzo de 2003, el ciudadano Pedro Humberto Gálvis Avila pide a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas, con los siguientes argumentos:

Sostiene que la previsión de los exservidores públicos junto a los servidores públicos y los particulares que desempeñen funciones públicas en el Art. 1º de la Ley 678 de 2001 no es contraria al Art. 90 superior, por haber tenido los primeros la calidad de servidores públicos en el momento en que se produjo el daño antijurídico por parte del Estado a un tercero.

Indica que del proceso respectivo debe conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la repetición por parte de éste contra su agente causante del daño.

#### 5. Intervención de la Universidad Santo Tomás

El ciudadano Samuel Yong S., obrando en nombre de la Universidad Santo Tomás, presentó escrito de intervención el 9 de Abril de 2003, en forma extemporánea, por lo cual no será tenido en cuenta.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En Concepto No. 3199 radicado el 11 de Abril de 2003, el Procurador General de la Nación solicita a esta corporación que declare la exequibilidad de las normas acusadas, con los siguientes fundamentos:

Expresa que el constituyente de 1991 dotó al legislador de la función de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva y expresamente estableció la acción de repetición para determinar su responsabilidad patrimonial (Arts. 90,

124 y 150, Num. 23, de la Constitución). En ese sentido puede hacer uso de una amplia potestad de configuración política, dentro de parámetros de proporcionalidad y razonabilidad.

Sostiene que la extensión de la responsabilidad patrimonial a los exservidores públicos se funda en los principios que rigen la responsabilidad de la función pública y que ello previene que los servidores públicos eludan su responsabilidad mediante la renuncia a sus funciones.

Expone que es lógico que el conocimiento de la acción de repetición se atribuya a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que ésta es la encargada de resolver los problemas propios del Estado en los aspectos administrativos (Arts. 236-238 de la Constitución), y la acción de repetición es la continuación de un problema administrativo que ha comprometido el patrimonio público por causa de conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes.

Considera que es labor del legislador desarrollar mediante ley ordinaria la responsabilidad de los servidores públicos, con fundamento en lo dispuesto en los Arts. 6º, 124 y 150, Num. 23, superiores.

Estima que la institución de la autonomía territorial está encaminada a permitir que los entes regionales administren los asuntos señalados en la Constitución, con independencia de las autoridades administrativas del nivel central. Añade que la responsabilidad de los servidores públicos de aquellos entes se determina con fundamento en el centralismo político, mediante leyes ordinarias.

Arguye que la Ley 678 de 2001 tiene un contenido especial y que al establecer en su Art. 4º que la omisión del deber de ejercitar la acción de repetición o de efectuar el llamamiento en garantía con fines de repetición constituye falta disciplinaria, no contraviene el principio de unidad de materia, pues tal falta tiene una conexidad teleológica con el cumplimiento de dicho deber. Agrega que el Código Disciplinario Unico vigente estableció como falta gravísima la misma conducta, en el Num. 36 del Art. 48.

Señala que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la existencia de un Código Disciplinario Unico constituye un régimen general del régimen disciplinario, que no excluye la adopción de normas disciplinarias concretas en otras leyes, de acuerdo con las

especificidades de cada rama del poder público o de los órganos autónomos, siempre y cuando en dichas leyes se respete el principio de unidad de materia.

Afirma que al contemplar el inciso 2º del Art. 90 superior la acción de repetición, consagra un instituto procesal que el legislador puede regular con una amplia libertad de configuración política. Anota que las presunciones establecidas en los Arts. 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 no violan el Art. 90 de la Constitución y, por el contrario, lo interpretan y desarrollan de una manera acorde con sus fines.

Asevera que las leyes estatutarias se caracterizan por estar sometidas a un trámite más riguroso que el establecido para las leyes ordinarias, señala las materias reservadas a las mismas y agrega que las primeras no agotan la regulación de dichas materias.

Manifiesta que según la jurisprudencia constitucional la Ley Estatutaria de Administración de Justicia debe regular la estructura de dicha rama del poder público, los principios generales y los aspectos sustanciales referentes a la misma y que, por otra parte, la competencia y el procedimiento en cada una de las jurisdicciones deben ser desarrollados en leyes ordinarias, especialmente en los códigos respectivos.

Indica que la Ley 678 de 2001 desarrolló la acción de repetición y el llamamiento en garantía como un asunto propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no como un asunto de administración de justicia, y concluye que no violó el principio de especialidad de las leyes estatutarias.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### Competencia

1. Dado que las disposiciones acusadas pertenecen a una ley de la República, corresponde a esta corporación resolver sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 del Estatuto Superior.

### Problemas jurídicos planteados

2. Corresponde a la Corte determinar:

i) Si al contemplar el Art. 1º de la Ley 678 de 2001 que los exservidores públicos deben responder patrimonialmente cuando hayan causado un daño antijurídico con dolo o culpa grave vulnera el Art. 90 de la Constitución, por referirse éste a las autoridades públicas, y quebranta adicionalmente los Arts. 6º, que consagra una responsabilidad distinta de los servidores públicos y de los particulares, y 124 ibídem, que asigna a la ley la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos.

ii) Si por quedar comprendidas en el Art. 4º de la Ley 678 de 2001 las entidades públicas del orden territorial se quebranta el principio de la especialidad de las leyes orgánicas contemplado en el Art. 151 superior.

iii) Si al señalar el mismo Art. 4º como falta disciplinaria el incumplimiento del deber de ejercitar la acción de repetición o de efectuar el llamamiento en garantía viola el principio de unidad de materia establecido en el Art. 158 de la Constitución y quebranta también el principio de especialidad de las leyes estatutarias establecido en los Arts. 152 y 153 superiores.

iv) Si los apartes demandados de los Arts. 5º y 6º de la ley citada, que establecen unas presunciones de dolo y culpa grave de los agentes estatales, contravienen el Art. 90 de la Constitución, por no contemplar éste tales presunciones.

v) Si al atribuir el Art. 7º de la mencionada ley el conocimiento de la acción de repetición a la jurisdicción contencioso administrativa vulnera el título VIII de la Constitución, que regula la rama judicial, y quebranta el principio de especialidad de las leyes estatutarias contenido en los Arts. 152 y 153 ibídem.

#### Análisis de los cargos formulados

3. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución, “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

“En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”.

Esta disposición consagra en su primer inciso el postulado de la responsabilidad patrimonial del Estado cuando sus agentes en ejercicio de sus funciones causen a los particulares un daño antijurídico, por acción u omisión, de modo que el mismo sea imputable a aquel.

Dicha responsabilidad tiene como fundamento constitucional adicional el contenido de los Arts. 2º y 58 superiores, en virtud de los cuales las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y se garantizan la propiedad privada y los demás derechos patrimoniales adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Por otra parte, dicha norma contempla en su inciso segundo la acción de repetición o de reembolso, por parte del Estado, contra sus agentes que hayan causado el daño antijurídico con una conducta dolosa o gravemente culposa.

Como puede observarse, esta acción tiene un carácter claramente indemnizatorio. La Corte Constitucional sostuvo en relación con los elementos y la finalidad de la misma:

“De acuerdo con lo anterior, la acción de repetición se define como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por los daños antijurídicos que les haya causado.

“Para que la entidad pública pueda repetir contra el funcionario o ex funcionario, es necesario que concurran los siguientes requisitos: (i) que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los antijurídicos (sic) causados a un particular; (ii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o antiguo funcionario público. (iii) que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en su sentencia.

“Por último, es importante resaltar que la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, como lo señala el artículo 2 de la Constitución Política.

“Si el legislador no hubiese creado mecanismos procesales para poder vincular a los funcionarios con el objeto de determinar si su conducta dolosa o gravemente culposa es la causa de la condena impuesta por el juez a la entidad, el Estado se encontraría sin herramientas para la defensa de la integridad de su patrimonio y para preservar la moralidad pública”. 1.

4. El Art. 90 de la Constitución trata de la acción o la omisión de las “autoridades públicas” y de la conducta dolosa o gravemente culposa de un “agente” del Estado.

Según lo previsto en el Art. 123 superior, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Agrega tal precepto que los mismos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

El demandante considera que la expresión “y exservidores públicos” es contraria al Art. 90 superior, pues en su opinión éste sólo comprende a los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y no abarca a los que han dejado de desempeñarlas.

Acerca de este cargo es oportuno expresar que, de acuerdo con lo señalado en múltiples ocasiones por la Corte, el legislador tiene una amplia potestad de configuración para expedir las leyes, de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 114 y 150 de la Constitución, en cuyo ejercicio debe respetar los principios, reglas, deberes y derechos contemplados en ésta, y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Dicha potestad de configuración está prevista en forma específica en relación con la responsabilidad por el desempeño de funciones públicas en el Num. 23 del citado Art. 150, en virtud del cual corresponde al Congreso “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, en el Art. 124, conforme al cual “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva” y en el Art. 123, que estatuye que “la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

Al establecer el legislador que no solamente los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas sino también los antiguos servidores públicos son sujetos pasivos

de la acción de repetición, aplicó el criterio de razonabilidad exigido por la jurisprudencia constitucional en la expedición de las leyes, en cuanto desde el punto de vista lógico no existe ninguna razón para exonerar de responsabilidad patrimonial al servidor público que ha cesado en el ejercicio de sus funciones, por hechos acaecidos en dicho ejercicio, dejando librada aquella a la sola voluntad del mismo, mediante su permanencia en el cargo o el retiro de éste, y desconociendo la prevalencia del interés general, en especial el patrimonio y la moralidad públicos, sobre el interés particular (Arts. 1º , 88 y 209 de la Constitución).

Es oportuno anotar que el propio constituyente aplica el mismo criterio, al disponer, en el Art. 174 de la Constitución, que corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República y otros altos funcionarios, “aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”. También, al atribuir a la Corte Suprema de Justicia la función de juzgar al Presidente de la República y otros altos funcionarios por las conductas punibles que se les imputen y estatuir en el parágrafo que “cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas”.

Por estas razones el aparte acusado del Art. 1º de la Ley 678 de 2001 no vulnera el Art. 90 de la Constitución. Dicha expresión no quebranta tampoco el Art. 6º ibídem, en cuanto éste consagra una responsabilidad distinta a cargo de los particulares y de los servidores públicos y aquella se refiere a la responsabilidad patrimonial de los exservidores públicos por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones como servidores públicos, y no por sus actividades en la calidad sobreviniente de particulares.

En consecuencia, tampoco se viola el Art. 124 ibídem, que atribuye al legislador la potestad de regular la responsabilidad de dichos servidores.

5. El Art. 4º de la Ley 678 de 2001 dispone que es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes.

Esta disposición comprende a las entidades territoriales y con fundamento en ello el actor la

acusa de ser contraria a lo dispuesto en el Art. 151 superior, por tratarse en su opinión de una materia que debe ser regulada mediante una ley orgánica.

El Art. 151 superior regula las leyes orgánicas, a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre las cuales se encuentran “las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”.

Como ha tenido oportunidad de manifestarlo esta corporación, la reserva de ley orgánica es aplicable únicamente cuando se regula la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio. En este sentido ha dicho:

“El contenido material de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se deduce de un conjunto de disposiciones dispersas en la Constitución. En efecto, ésta hace referencia a ese tipo de ordenamiento en relación con los siguientes temas:

“a) Los requisitos y formalidades para que los gobernadores y alcaldes puedan realizar consultas populares para decidir asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (art.105).

“b) La definición de la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, y la fijación de las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (art. 150-4)

“c) La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151).

“d) La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288).

“e) La regulación de los requisitos para decretar la formación de nuevos departamentos (art. 297).

“f) El establecimiento de las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, así como las atribuciones de los órganos de administración y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción del estatuto de cada región (art. 307).

“g) La adopción para las áreas metropolitanas de un régimen administrativo y fiscal de carácter especial y el establecimiento de mecanismos para que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales. Así mismo, el procedimiento para convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a dichas áreas (art. 319).

“h) La conformación de las entidades territoriales indígenas (art. 329).

“Sin embargo, en la sentencia C-600A/95 a la cual se hizo referencia antes se hace una síntesis afortunada de los temas que la legislación orgánica territorial regula, y que se refieren a las siguientes cuestiones:

“Esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C. P. arts. 1o.,150-4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C.P. art. 105, 297, 307, 319 y 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (C.P. arts. 151 y 288)”. 2

Con base en lo anterior, puede afirmarse que el contenido del Art. 4º acusado no forma parte de las materias que deben ser reguladas mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por lo cual el cargo carece de fundamento.

6. Estima el demandante que al señalar el Art. 4º de la Ley 678 de 2001 como falta disciplinaria el incumplimiento del deber de ejercitar la acción de repetición o de efectuar el llamamiento en garantía viola el principio de unidad de materia establecido en el Art. 158 de la Constitución y quebranta también el principio de especialidad de las leyes estatutarias establecido en los Arts. 152 y 153 superiores.

De conformidad con el Art. 158 de la Constitución, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Esta disposición consagra el principio llamado de unidad de materia, en virtud del cual cada ley debe regular una materia determinada, que puede ser compleja, en forma tal que exista conexidad o vinculación objetiva y razonable entre los varios aspectos de su contenido, y por tanto exista coherencia en todo su texto, y no debe regular materias separadas. Con ello se persigue claridad, orden y seguridad en la expedición de las leyes que han de regir la vida de los gobernados y se evita la inclusión de disposiciones extrañas a los cuerpos legales, que tiene el riesgo de producir sorpresas inconvenientes y hacer incierta y difícil su futura localización en el conjunto del ordenamiento jurídico.

La Corte ha interpretado en forma amplia este principio y ha expresado al respecto:

“Como ya se señaló anteriormente, esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia, con el fin de determinar si un artículo acusado desconoce o no la regla de unidad de materia, o si un proyecto respetó en su trámite el principio de identidad. Así, en forma reiterada, esta Corporación ha dicho que la “interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano”, por lo cual únicamente “aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”<sup>3</sup>.” <sup>4</sup>

De otro lado, conforme a la jurisprudencia de la Corte, el legislador puede consagrar faltas y sanciones disciplinarias en leyes diferentes al Código Disciplinario Único. Sobre este particular ha afirmado:

“De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la Constitución no impone al legislador la adopción de un solo régimen disciplinario para todos los servidores públicos<sup>5</sup> ni a consagrar en una sola ley todas las disposiciones que regulen esta materia. Es decir, la existencia de un Código Disciplinario Único constituye un marco general del régimen

disciplinario, que no excluye la adopción de normas disciplinarias específicas en otras leyes, de acuerdo con las especificidades de cada rama del poder público o de los órganos autónomos e independientes, y siempre que en aquellas leyes se respete el principio de unidad de materia. La Corte estima comprensible esta opción dada la naturaleza del derecho disciplinario y la multiplicidad de eventos o circunstancias que pueden constituir falta disciplinaria y que ameritan la imposición de la sanción, lo cual impide la consagración integral, coherente y sistemática en una única ley.

“En la sentencia C-568/976 MP: Fabio Morón Díaz, la Corte señaló que “la regulación sistemática, completa y coordinada de una materia, propia de los códigos, no implica que absolutamente todos los aspectos relacionados con esa materia deban estar incluidos en el Código ya que, en virtud de la compenetración de todas las partes que integran el ordenamiento jurídico es razonable que existan temas relacionados con un determinado Código, que, sin embargo, hacen parte de otras leyes que, a su turno, deben respetar el principio de unidad de materia”. 7

La falta disciplinaria establecida en el Art. 4º de la Ley 678 de 2001, consistente en el incumplimiento del deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía, guarda una conexidad objetiva y razonable con la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado que constituye la materia dominante de dicha ley, y la consagración de la mencionada falta es un instrumento significativo y adecuado para lograr el cumplimiento de las disposiciones de la misma ley. Adicionalmente, dicho precepto es una reiteración puntual de la exigencia de cumplir los deberes contenidos en las normas del ordenamiento jurídico, a cargo de todo servidor público, que en forma genérica contempla el Art. 34 del Código Disciplinario Unico.

Por otra parte, la citada norma no vulnera el contenido de los Arts. 152 y 153 superiores, que tratan de las leyes estatutarias, pues la materia disciplinaria no forma parte de las que conforme a dichos mandatos deben ser reguladas mediante esas leyes, las cuales son: los derechos y los deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y los estados de excepción.

Por ello, el cargo no puede prosperar.

7. Arguye el demandante que los apartes demandados de los Arts. 5º y 6º de la Ley 678 de 2001, que establecen unas presunciones de dolo y culpa grave de los agentes estatales, contravienen el Art. 90 de la Constitución, por no contemplar éste tales presunciones.

Las presunciones previstas en la ley son mecanismos procesales mediante los cuales de un hecho conocido se deduce un hecho desconocido que guarda con el primero una relación de necesidad física o lógica. Así, por ejemplo, el Art. 83 de la Constitución consagra la presunción de la buena fe de los particulares que gestionan ante las entidades públicas, o en materia legal de la época del nacimiento se colige la de la concepción (Art. 92 Código Civil) y el hijo que nace después de expirados los ciento ochenta días subsiguientes al matrimonio, se reputa concebido en él y tiene por padre al marido (Art. 214 ibídem).

Con base en el grado de probabilidad o la certeza de la mencionada relación, la ley puede admitir prueba contraria (presunción legal) o excluirla totalmente (presunción de derecho) (Art. 66 Código Civil).

Este mecanismo tiene el efecto jurídico de invertir la carga de la prueba, cuando la presunción es legal, y el efecto práctico de facilitar la prueba de hechos de difícil demostración y asegurar la efectividad de los derechos sustanciales.

En el caso de las normas examinadas se establecen unas presunciones legales de dolo y de culpa grave por parte del agente estatal, así:

Se presume que existe dolo por las siguientes causas:

- i) Obrar con desviación de poder.
- ii) 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.
- iii) 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.
- iv) Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños

que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.

v) Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

i) Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.

ii) Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.

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

iv) Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

Tales presunciones, por ser legales, admiten prueba contraria, y son producto de la potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos, particularmente en materia probatoria, con fundamento en lo dispuesto en los Arts. 114 y 150 superiores.

Ellas se justifican razonablemente por la necesidad de probar elementos subjetivos que por su naturaleza son de difícil prueba, con base en hechos objetivos susceptibles de demostración en las condiciones ordinarias, con el fin de hacer efectiva la acción de repetición consagrada en el Art. 90 superior, y por la necesidad de proteger el patrimonio y la moralidad públicos y favorecer el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Esta corporación ya había expresado su opinión sobre este aspecto, al considerar la acusación contra las mismas disposiciones contenidas en los Arts. 5º y 6º de la citada ley, por supuesta violación del principio de igualdad, de la presunción de inocencia y del principio de la buena fe. Al respecto expuso:

“En efecto, 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 surtirse en esta clase de actuaciones, sin que pueda pensarse que por esta circunstancia se vulnera el debido proceso.

“Estos propósitos quedaron consignados en la exposición de motivos al proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 678 de 2001, donde se justificó el régimen de presunciones contemplado en las normas impugnadas al reconocer que “el legislador debe facilitar el debate probatorio para no hacer de la acción de repetición una misión imposible. Señalar causales de presunción de dolo y la culpa grave resulta conveniente y necesario, puesto que en el proceso de repetición sólo deberá probarse el supuesto de hecho en que se funda la presunción, con el objeto de invertir la carga de la prueba para hacer de la acción una herramienta efectiva y eficaz. En otras palabras, resultará suficiente para la parte demandante demostrar una de las causales que se señalan para presumir que el funcionario actuó con dolo o culpa y, por consiguiente, a la parte demandada demostrar que el supuesto de hecho que se alega no se configuró”. 8

“(…)

“Por lo anterior, cree la Corte que de no haber apelado el legislador a la figura de las presunciones de dolo y culpa grave que consagran las normas acusadas, realmente muy difícil sería la tarea de adelantar con éxito un proceso de repetición contra el agente estatal que con su conducta dolosa o gravemente culposa ha dado lugar a una condena de reparación patrimonial en contra del Estado, y también se harían nugatorios los propósitos trazados por el legislador con la expedición de la Ley 678 de 2001, de promover la efectividad de los principios constitucionales de la moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función pública”. 9

8. En relación con las mismas presunciones es oportuno anotar que se advierten incongruencias en el señalamiento de las causales, teniendo en cuenta que:

i) La incompetencia del agente estatal es la conducta que puede considerarse como la más grave, de las varias indicadas, y a pesar de ello da lugar a presunción de culpa grave (Art. 6º, Num. 2) y no de dolo.

ii) La expedición de una resolución, auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en

un proceso judicial genera presunción de dolo (Art. 5º, Num. 5), y la violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho origina presunción de culpa grave (Art. 6º, Num. 1).

Se observa que objetivamente se trata de unas mismas conductas, que por el aspecto subjetivo reciben una doble calificación jurídica, en forma contradictoria.

No obstante, estas incongruencias no son relevantes, ya que, tanto en el caso de que el comportamiento se subsuma en la presunción de dolo como en el caso en que el mismo se encuadre en la presunción de culpa grave, los efectos jurídicos son iguales, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 90 superior y el Art. 2º de la Ley 678 de 2001 en relación con la acción de repetición.

Así lo señaló esta corporación, al expresar:

“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". 10

Por estas razones, las expresiones acusadas no contrarían el Art. 90 de la Constitución y debe desestimarse el cargo formulado.

9. Así mismo, respecto del posible quebrantamiento del principio de especialidad de las leyes estatutarias establecido en los Arts. 152 y 153 superiores, por la consagración de la presunción de dolo contenida en el Art. 5º, Num. 5, de la Ley 678 de 2001, consistente en "haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial", en cuanto modificaría las normas sobre la responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales contemplada en los Arts. 65 a 74 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte manifestó que no existe dicha violación, así:

"Vista la transcripción de la norma anterior (se refiere al Art. 71 de la Ley 270 de 1996), 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"11. 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."12

"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.

“(…)

“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.”<sup>13</sup>

“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”. <sup>14</sup>

Estas consideraciones son aplicables también lógicamente a la presunción de culpa grave contenida en el Art. 6º, Num. 4, de la Ley 678 de 2001, consistente en “violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal”, <sup>15</sup> más aún teniendo en cuenta que este texto coincide en lo

fundamental con el del Art. 71 de la Ley 270 de 1996.

10. Se expone en la demanda que al atribuir el Art. 7º de la mencionada ley el conocimiento de la acción de repetición a la jurisdicción contencioso administrativa vulnera el título VIII de la Constitución, que regula la rama judicial, y quebranta el principio de especialidad de las leyes estatutarias contenido en los Arts. 152 y 153 ibídem.

El Título VIII de la Constitución contiene las normas básicas sobre la rama judicial, que comprenden las normas generales y las relativas a la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción contencioso administrativa, la jurisdicción constitucional, las jurisdicciones especiales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

En lo que se refiere concretamente a las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, el Estatuto Superior sólo trata de la composición y las funciones principales de sus órganos máximos y atribuye a la ley la regulación de la organización de éstos y la asignación de otras funciones a los mismos.

Como es explicable, por la naturaleza de las disposiciones constitucionales, éstas no regulan, ni siquiera en forma general, la competencia de los demás órganos de dichas jurisdicciones, de suerte que tal regulación queda confiada al legislador en ejercicio de su potestad de configuración normativa, conforme a lo dispuesto en los Arts. 114 y 150 superiores. Por tanto, no es válido afirmar que al asignar el Art. 7º de la Ley 678 de 2001 a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de la acción de repetición contra los agentes públicos y señalar la competencia correspondiente a sus órganos contraviene aquellas disposiciones.

Además, es razonable que el legislador haya hecho tal asignación a la jurisdicción contencioso administrativa, por encuadrar claramente en el objeto general de ésta, de conformidad con lo previsto en el Art. 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 30 de la Ley 446 de 1998, en virtud del cual “la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado (...)”.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el Art. 152 de la Constitución, el Congreso de la

República debe regular mediante leyes estatutarias, entre otras materias, la administración de justicia. Sin embargo, dichas leyes no están destinadas a regular en forma exhaustiva las materias contempladas en la citada disposición. A este respecto la Corte ha expresado:

Así mismo, la materia propia de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia son las disposiciones relativas a la estructura o composición de ésta, los principios generales sobre el ejercicio de sus funciones y, en general, los aspectos sustanciales atinentes a ella. Los demás temas acerca de dicha administración constituyen materia de las leyes ordinarias, en especial de los respectivos códigos, a pesar de la vinculación funcional o instrumental con los primeros.

Sobre el particular la Corte ha sostenido:

“Es suficiente, para los efectos de este fallo, recordar las precisiones que, acerca del contenido propio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corporación consignó en la sentencia<sup>20</sup> C-037 de febrero 5 de 1996 al referirse al campo propio de la Ley ordinaria.

“Dijo entonces la Corporación:

“... Para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento.

“De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad esta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2o del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara y contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que, al igual que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales

(literal A del artículo 152), no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2o del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta.

...

“Y, más adelante se lee:

“Las consideraciones precedentes sirven, además, de fundamento para advertir la inconveniencia de permitir al legislador regular aspectos propios de ley procesal en una ley estatutaria, pues es sabido que el trámite de este tipo de normatividad reviste características especiales -aprobación en una sola legislatura, votación mayoritaria de los miembros del Congreso, revisión previa de la Corte Constitucional-, las cuales naturalmente no se compatibilizan con la facultad que le asiste al legislador para expedir o modificar códigos a través de mecanismos eficaces -es decir, mediante el trámite ordinario-, en los eventos en que las necesidades del país así lo ameriten. Permitir lo contrario sería tanto como admitir la petrificación de las normas procesales y la consecuente imposibilidad de contar con una administración de justicia seria, responsable, eficaz y diligente. (Subrayas fuera de texto)

...”

“Es, pues, claro, que por el hecho de que una regulación normativa sea o haya sido materia de una ley estatutaria, en este caso, la de administración de justicia, no por ello queda automáticamente excluida del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.

“Recuérdese que la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual, mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria, haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación. Se reitera: el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto.”<sup>21</sup>

La norma acusada asigna el conocimiento de la acción de repetición a la jurisdicción contencioso administrativa y señala la competencia dentro de la misma, lo que significa que la misma regula una materia que no fue asignada por el constituyente a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y que, por el contrario, fue atribuida a las leyes ordinarias, en particular a los diversos códigos judiciales. Por tanto, el cargo es infundado.

Por lo anterior, la Corte declarará exequibles las expresiones y las normas acusadas, por los cargos examinados en esta sentencia.

## VII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES el aparte “y exservidores públicos” contenido en el Art. 1º, el Art. 4º, las expresiones acusadas contenidas en los Arts. 5º y 6º, y el Art. 7º, de la Ley 678 de 2001, por los cargos examinados en esta sentencia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sentencia C-832 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Sentencia C-281 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Salvamento de Voto de José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia C-025 de 1993, MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento 43, criterio reiterado en numerosas sentencias posteriores.

4 Sentencia C-737 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento de voto de Marco Gerardo Monroy Cabra y Jaime Araújo Rentería. Salvamento parcial de voto de Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra.

5 En la sentencia C-443/97, MP Alejandro Martínez Caballero, la Corte afirmó que “en ningún momento la Carta obliga al Legislador a consagrar un sólo régimen, pues en esta materia el

Congreso tiene una amplia libertad de configuración. Por ende, el Legislador puede consagrar regímenes disciplinarios especiales, si considera que existen razones de conveniencia que justifican su existencia, y siempre y cuando esa diferencia de trato encuentre un fundamento razonable”. En aquella ocasión la Corte declaró la exequibilidad del artículo 173 de la Ley 201 de 1995, que conservaba para los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación el “régimen disciplinario contemplado en el Decreto 250 de 1970 y en el Decreto 1660 de 1978 y en las demás leyes especiales sobre la materia”. Sobre el particular, la Corte concluyó que: “En tales circunstancias, la Corte concluye que la consagración de un régimen especial para los funcionarios de la Procuraduría es admisible, pues encuentra un fundamento objetivo y razonable en las peculiaridades de ese órgano de control. En efecto, esta entidad tiene funciones particulares, entre las cuales se encuentra en especial la supervigilancia disciplinaria de quienes desempeñen funciones públicas (CP art. 277 ord 5º). Es pues admisible que, entre otras razones, el Legislador considere que no deben estar sometidos al régimen disciplinario ordinario sino a uno especial aquellos funcionarios que tienen a su cargo el control disciplinario preferente del resto de servidores públicos”. En el mismo sentido, en la Sentencia SU-637/96 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte había señalado que, “De hecho, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en los artículos 150 a 154, contiene importantes disposiciones aplicables a los funcionarios judiciales. En punto a inhabilidades, incompatibilidades, derechos, deberes y prohibiciones”.

6 En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 107 de la Ley 201 de 2001, que había sido demandado por incluir normas sobre la competencia de los Procuradores Judiciales de Familia, las cuales, en el entendido del accionante, debían ser reguladas en el Código del Menor. Frente al caso específico, concluyó la Corte que “Es natural, entonces, que el legislador al regular una función esencial al Ministerio Público, -como la tantas veces mencionada de intervención ante los jueces de familia y ante las autoridades administrativas encargadas de asuntos de familia-, dentro de la ley que establece la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación, tocara algunos de los aspectos procedimentales contenidos en el Código del Menor y en ello no encuentra esta Corporación motivos de inconstitucionalidad, ya que tratándose de normas legales de la misma jerarquía el legislador podía modificar el Código del Menor mediante una ley que formalmente no hace parte de él”.

7 Sentencia C-233 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

8 Ponencia para primer debate en el Senado de la República. Gaceta del Congreso No. 14 del 10 de febrero de 2000. Página 16

9 Sentencia C-374 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

10 Sentencia C-455 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 Cfr. Sentencia C-425 de 1994.

13 Ibídem

14 Sentencia C-455 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 Mediante la citada Sentencia C-455 de 2002 la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “manifiesta e inexcusablemente” que formaba parte del texto de este numeral.

16 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-114 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad al declarar la exequibilidad de varios artículos demandados de la Ley 446 de 1998 “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989 , se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”, la Corte desestimó el argumento, según el cual, dichas disposiciones hacían referencia a una materia que debía regularse a través de una ley estatutaria y en su lugar afirmó la regla que ahora se reitera.

17 Ibíd. Esta regla fue reiterada, entre otras, en las sentencias C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-424 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz).

18 Corte Constitucional Sentencia C-425 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte, al declarar la exequibilidad de los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, no acogió el argumento de impugnación, según el cual, dichas materias hacían parte de una ley estatutaria que desarrollara el derecho fundamental de expresión, a pesar de la relación temática entre las normas acusadas y dicha garantía. Este pronunciamiento recoge la tesis que aboga por la interpretación restrictiva en

materia de aplicación del artículo 152 de la Constitución, al que ya había hecho alusión la Corte en la Sentencia C-313 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz (se declara exequible la “Ley 57 de 1993 “Por la cual se adiciona parcialmente el Código Penal”). Allí se dijo: “Si se prohijara la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad, a punto tal que lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”. Cfr., además, la sentencia C-247 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

19 Sentencia C-523 de 2002. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

20 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

21 Sentencia C-114 de 1999. M. P. Fabio Morón Díaz.