Función Pública

Sentencia 430 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-430/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Supresión de trámites

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Alcance

En la responsabilidad del Estado el daño no es sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también del ejercicio de una actuación regular o lícita, pues lo relevante es que se cause injustamente un daño a una persona. Como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, la licitud o ilicitud no se predica de la conducta de sus agentes, sino sólo del daño. Por consiguiente, cuando el daño no puede reputarse como antijurídico, en razón de que es el resultado del ejercicio legítimo de los poderes del Estado, no está obligado a indemnizarlo, dado que en este evento todas las personas están obligadas a asumirlo como una obligación o una carga. Se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia que el daño antijurídico es aquél que la víctima no esta en el deber jurídico de soportar, razón por la cual deviene en una lesión injusta a su patrimonio.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Objetiva y subjetiva

A pesar de que se ha considerado por algunos doctrinantes que la nueva concepción de la responsabilidad del Estado tiene como fundamento un criterio objetivo, no puede afirmarse tajantemente que el Constituyente se haya decidido exclusivamente por la consagración de una responsabilidad objetiva, pues el art. 90 dentro de ciertas condiciones y circunstancias también admite la responsabilidad subjetiva fundada en el concepto de culpa. Y ello es el resultado de que si bien el daño se predica del Estado, es necesario tener en cuenta que se puede generar a partir de la acción u omisión de sus servidores públicos, esto es, de un comportamiento que puede ser reprochable por irregular o ilícito.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Tratamiento de carga de la prueba

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL FUNCIONARIO O AGENTE PUBLICO-Diferencias

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL FUNCIONARIO O AGENTE PUBLICO-Configuración/ACCION DE REPETICION-Improcedencia si no se configura responsabilidad del agente público

Es evidente que el artículo 90 constitucional consagra una clara diferencia entre la responsabilidad del Estado, y la responsabilidad que igualmente es posible deducir a sus agentes. En el primer caso, la responsabilidad resulta de la antijuridicidad del daño, pero frente a sus agentes esa antijuridicidad se deduce de la conducta de éstos, vale decir, de que el comportamiento asumido por ellos y que dio lugar al daño, fue doloso o gravemente culposo. En tal virtud, no puede deducirse responsabilidad patrimonial del funcionario o agente público, si no se establece que obró, por acción u omisión, constitutiva de dolo o culpa grave, y que lo hizo en ejercicio o con motivo de sus funciones. En consecuencia si la responsabilidad del agente público no se configura en dichos términos, resulta improcedente que el Estado ejerza la acción de repetición, porque ésta sólo se legitima en la medida en que éste sea condenado a reparar el daño y los agentes estatales resulten igualmente responsables.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Indemnización no puede reclamarse directamente del funcionario por los perjudicados/CONDENA AL ESTADO A REPARACION POR DAÑO ANTIJURIDICO-Establecimiento de conducta dolosa o gravemente culposa de agente suyo para repetición contra éste

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

ACCION DE REPETICION - Presupuesto para la procedencia/RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Presentación conjunta de demanda no contraviene disposición de la Constitución

Sólo después de que se declare la responsabilidad y se condene a la entidad pública, es cuando ésta puede repetir contra el funcionario. De manera que con la demanda simultánea de la entidad y del agente no se vulnera la norma constitucional, sino que se atiende a la economía procesal, porque en un mismo proceso se deduce la responsabilidad que a cada uno de ellos corresponde. La norma debe interpretarse en el sentido de que únicamente puede perseguirse al funcionario por la vía de la acción de repetición, sólo después de que se haya resuelto

mediante sentencia la condena del Estado por el daño antijurídico por el cual debe responder. La demanda que pueda incoar el perjudicado contra la entidad responsable o contra su agente, de manera conjunta o independientemente, no contraviene el artículo 90 de la Constitución, porque la norma acusada no autoriza que se pueda perseguir exclusivamente al funcionario, sin reclamar la indemnización del Estado.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Llamamiento en garantía al funcionario o agente

ACCION DE REPARACION DIRECTA-Culpa grave o dolo de un servidor o exservidor público no vinculado al proceso respectivo

Referencia: expediente D-2585

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78 (parcial) del Código Contencioso Administrativo y el primer inciso del artículo 345 del Decreto 1122 de 1999.

Actor: Erich Guerra Caicedo.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., abril doce (12) de dos mil (2000).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Erich Guerra Caicedo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad demandó las expresiones "conexa", "al funcionario o ambos" y "o contra ambos" del artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, asi como el primer inciso del artículo 345 del Decreto 1122 de 1999.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el artículo 78 del C.C.A. donde se encuentran las expresiones acusadas, al igual que el aparte pertinente del artículo 345 del decreto 1122/99.

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexa

Artículo 78. Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere".

DECRETO 1122 DE 1999

(junio 26)

Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe

Artículo 345. Responsabilidad del servidor público. Será personalmente responsable ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo.

Estará comprendido en tales casos el servidor que emitiere actos manifiestamente ilegales y el que los obedeciere.

Siempre que se revoque un acto administrativo o se declare la invalidez del mismo, la autoridad que lo resuelva deberá pronunciarse expresamente sobre si la ilegalidad era manifiesta o no y, en caso afirmativo, deberá iniciar de oficio el procedimiento que corresponda para deducir las responsabilidades consiguientes.

III. LA DEMANDA.

El actor acusa las expresiones destacadas del artículo 78 del C.C.A. por considerar que vulneran el artículo 90 de la Constitución Política, con

fundamento en las siguientes consideraciones:

De conformidad con el artículo 90 superior, sólo el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, de manera que las víctimas no pueden reclamar de sus agentes la reparación patrimonial por los daños que hubieren provocado, con ocasión de una acción u omisión en el ejercicio de sus funciones.

De igual modo, sólo el Estado debe repetir contra dichos agentes, cuando con su conducta dolosa o gravemente culposa hubiere contribuido a la causación de los perjuicios, y siempre que aquél haya efectuado el pago de la correspondiente indemnización.

"Para determinar la responsabilidad del Estado debe establecerse la actividad productora del daño, su imputación al Estado, el daño producido y la relación causal entre la actividad y el daño".

La responsabilidad del agente público en cuanto tal surge cuando, además, el daño sea consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, que resulta no sólo de la antijuridicidad del daño que cause, imputable al Estado, sino también de la antijuridicidad de su conducta por dolo o culpa grave".

Según los antecedentes del art. 90 constitucional en la Asamblea Nacional Constituyente la disposición original, aprobada en primer debate, disponía entre otras cosas, que "la demanda podrá dirigirse indistintamente contra el Estado, el funcionario o uno y otro"; luego el texto se expurgó de la frase referida, con el propósito de hacer responsable sólo al Estado de los daños antijurídicos que le fueran imputables, y evitar una contradicción delicada en relación con el régimen del servidor público, porque en esta materia se ha dado por sentado que la responsabilidad es sólo subsidiaria, y no principal como lo proponía el proyecto.

Así, entonces, "... no cabe duda acerca de que sólo el Estado es directamente responsable ante terceros de los daños antijurídicos que le sean imputables, de manera que quien los padece sólo puede reclamar del Estado las indemnizaciones correspondientes y no de los agentes o causantes". El Estado puede repetir contra sus agentes por la indemnización a que es condenado en virtud de los actos u omisiones dolosas o gravemente culposas de aquéllos, cuando efectivamente haya asumido el pago correspondiente.

La ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), confirma el anterior aserto, en el sentido de que es el Estado quien debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por el defectuoso funcionamiento de la justicia (art. 65), y su deber de repetir contra éste (art. 71), en el evento de que sea condenado a la reparación como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo,

También el demandante acusa el inciso primero del artículo 345 del decreto 1122 de 1999, por las siguientes razones:

La preceptiva del referido artículo viola el artículo 90 de la Constitución, en cuanto hace personalmente responsable ante terceros al servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo.

Igualmente dicha norma es contraria a las previsiones del artículo 150-10 de la Constitución, que autoriza al Congreso a través de la ley, para revestir al Presidente de la República de precisas facultades en ejercicio de las cuales puede expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Justamente, mediante la ley 489 de 1998, art. 4, el Congreso revistió al Presidente de facultades extraordinarias para que suprimiera o reformara regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. El Gobierno expidió el decreto 1122/99, "por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la administración pública y fortalecer el principio de la buena fe".

"Pero el artículo 345 de este decreto por el cual se dispuso que sería personalmente responsable ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, ciertamente no es ejercicio de la facultad de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, que ninguna relación guarda con la materia".

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

El Ministerio, por intermedio de apoderado, solicita a la Corte declarar exequibles las normas acusadas y fundamenta su pretensión en los siguientes argumentos:

La cláusula de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución supone la existencia de tres condiciones:

a) Que se cause un daño.

b) Que ese daño sea imputable a una autoridad pública (la administración en sentido anónimo o a un agente determinado)

c) Que exista un hecho generador, que puede ser irregular, o producido en desarrollo regular de un servicio.

"Lo anterior no implica que el Constituyente se haya decidido por un régimen de responsabilidad objetiva. Si bien es cierto la Constitución amplio la garantía de salvaguarda de los patrimonios privados, no puede afirmarse que desapareció el régimen de la falta, pues además de equivocado, es ajeno a la tradición jurisprudencial del Consejo de Estado en la materia. En efecto, el Consejo de Estado, en Sección Tercera de la Sala de lo

Contencioso Administrativo, ha esclarecido el cambio constitucional abogando por la permanencia del régimen de la falta, no obstante en presencia de responsabilidad objetiva, así:

"...Pero decir daño antijurídico no quiere significar que la noción de falta o falla del servicio desapareció de la responsabilidad estatal y menos que el acreedor de la indemnización ya no tenga que probar la falta si la hubo o la conducta irregular que lo lesionó...".

"...En otras palabras, cuando se alega que la conducta irregular de la administración produjo el daño (la falta del servicio en el lenguaje corriente) tendrá que probarse esta irregularidad, salvedad hecha de los eventos en que esa falla se presume. En ambas hipótesis ese primer supuesto de la responsabilidad deberá gobernarse por las reglas de la carga probatoria. Y cuando se afirma que ese daño se produjo sin falta o falla de la administración, pero que el que lo sufre no tenía por qué soportarlo, el acreedor, como es apenas evidente, deberá demostrar el daño y el porqué, pese a ser legal la actuación de la administración, no tenía porque sufrirlo...".

"...En síntesis, la nueva Constitución, a pesar de su amplitud en materia de responsabilidad, no la hizo exclusivamente objetiva ni borró del ordenamiento la responsabilidad por falla del servicio. Las nociones de imputabilidad y de daño antijurídico así lo dan a entender...".

"La acción de repetición, o de regreso, exige dos elementos: que el Estado hubiere sido condenado a la reparación patrimonial de un daño que se le imputó y que la condena haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de su agente".

"La opción que se acusa recae en el perjudicado, quien deberá sopesar las consecuencias de su elección. El ordenamiento constitucional ampara su decisión y le provee de herramientas suficientes para hacer valer su derecho como mejor le parezca. Por tal motivo, si decide demandar al funcionario debe ser consciente que sólo puede prosperar su acción cuando la conducta del demandado se tache de dolosa o gravemente culposa. En cambio, si decide demandar a ambos, el ordenamiento jurídico le ampara el acceso a la administración de justicia en búsqueda de la reparación del daño, de acuerdo al título de imputación de que se trate. En este caso, de prosperar la acción e contra de ambos, el Estado deberá reparar el patrimonio de la víctima, para luego exigirle del funcionario la cuota de responsabilidad que le corresponda. De demandarse a la entidad, bastará probar los elementos de la responsabilidad, y ella podrá, por vía del llamamiento en garantía, vincular al funcionario para que, por economía procesal, se decida la responsabilidad que le pueda caber a ambos".

"El desarrollo legal del artículo 90 no puede limitar la responsabilidad del Estado en el sentido en que primero se persiga al funcionario y luego a aquél. Esa disposición si violaría la Constitución. Pero cuando al Estado se le obliga a cancelar la indemnización reconocida jurisdiccionalmente a la víctima, incluso en concurrencia de culpa con su agente, decidida por el ejercicio de la opción del artículo 78 acusado, no puede atacarse de inconstitucional, pues lo que se pretende es precisamente que el Estado, primero, repare e daño y luego persiga a su agente que con su actuar ocasionó la condena y la reparación consiguiente."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el artículo 78 del C.C.A. e inexequible, no sólo la norma acusada del decreto 1122 de 1999, sino todo este estatuto, a partir de su fecha de publicación.

En relación con el decreto 1122/99, considera la Procuraduría que es inconstitucional si se tiene en cuenta que se expidió por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 120 de la ley 489/98, y esta disposición fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-702 de 1999.

Así las cosas, "... el soporte jurídico del decreto 1122 de 1999 ha desaparecido, y sus disposiciones no pueden tener efecto alguno en nuestro ordenamiento, razón por la cual debe ser declarado inconstitucional por esa alta Corporación, ya que en este evento se presenta el fenómeno que la doctrina mayoritaria de la Corte ha denominado "inconstitucionalidad por consecuencia":

- En relación con la censura del actor al artículo 78 del C.C.A., según el cual, las víctimas de un daño podrán demandar ante el Contencioso, a la entidad, al funcionario o a ambos y si prospera la demanda y se considera que el funcionario debe responder por todo o parte de la indemnización, el fallo judicial dispondrá que la entidad satisfaga los perjuicios, pero en este caso el organismo público podrá repetir contra el funcionario por lo que le correspondiere, se observa:

El art. 90 de la Constitución consagró la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado sobre el concepto del "daño antijurídico", el cual comprende no solamente la responsabilidad objetiva sino también la subjetiva, la contractual y la extracontractual.

Se advierte, que la norma acusada se encargó de regular el tema de la responsabilidad conexa y no de establecer una nueva responsabilidad en cabeza del funcionario.

"Lo que pretende la norma es dotar de economía procesal la correspondiente actuación, a fin de concentrar en una sola acción la pretensión del demandante que persigue la indemnización por un daño antijurídico de la administración causado por la conducta de un servidor público".

La responsabilidad conexa no nace propiamente de una previsión del legislador, sino de la regla constitucional contenida en el artículo 90 de la Carta Política.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Cosa juzgada. Alcance del fallo de la Corte.

La Corte no se pronunciará en relación con el artículo 345 del Decreto 1122 de 1999, en razón de que mediante sentencia C-923/99 esta Corporación declaró inexequible, en su integridad, el decreto en cuestión, y dicho pronunciamiento tiene valor de cosa juzgada. Por lo tanto, en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

No obstante que en la demanda solamente se acusan algunas expresiones del artículo 78 del C.C.A., dada su unidad normativa, en cuanto regula la manera como se puede exigir responsabilidad a la entidad pública o al funcionario, o a ambos, la Corte se pronunciara sobre la totalidad de prescripciones de la referida disposición.

2. El problema jurídico planteado.

Considera el actor que de conformidad con el artículo 90 de la Constitución, sólo el Estado es responsable del daño patrimonial que causen sus agentes con sus acciones u omisiones antijurídicas, de suerte que las víctimas están legitimadas para reclamar de aquél la reparación consiguiente, y no propiamente de los funcionarios que efectivamente ocasionaron el perjuicio.

De allí, que sólo en el evento en que sea condenado el Estado a la reparación del daño, y cuando ello ocurra como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, es cuando aquél puede repetir lo pagado contra éste.

En estas condiciones, el art. 78 del C.C.A. es inconstitucional, porque autoriza a las personas perjudicadas por la acción u omisión del Estado a que persigan la reparación patrimonial del daño, no sólo contra a éste, sino también con respecto al funcionario autor del hecho causante del mismo.

Conforme a lo anterior, le corresponde a la Corte determinar si la norma del artículo 78, en cuanto permite demandar no sólo al funcionario causante del hecho generador del perjuicio, sino tanto a éste como a la entidad pública, desconoce o no la preceptiva del art. 90 de la Constitución.

3. Solución al problema planteado.

3.1. El art. 90 de la Constitución consagra el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables. En tal virtud, en la responsabilidad del Estado el daño no es sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también del ejercicio de una actuación regular o lícita, pues lo relevante es que se cause injustamente un daño a una persona.

Como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, la licitud o ilicitud no se predica de la conducta de sus agentes, sino sólo del daño. Por consiguiente, cuando el daño no puede reputarse como antijurídico, en razón de que es el resultado del ejercicio legítimo de los poderes del Estado, no está obligado a indemnizarlo, dado que en este evento todas las personas están obligadas a asumirlo como una obligación o una carga.

Se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia que el daño antijurídico es aquél que la víctima no esta en el deber jurídico de soportar, razón por la cual deviene en una lesión injusta a su patrimonio.

En relación con la responsabilidad del Estado y el daño antijurídico la Corte en la sentencia C-333/96 señaló, en lo pertinente, lo siguiente:

"Nótese que el sistema español consagra un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que no representa un mecanismo sancionatorio: la indemnización no es una pena que deba sufrir el agente del daño en razón de su culpa, sino que es un dispositivo que se funda en la posición de la víctima pues se busca garantizar que el menoscabo del orden patrimonial o extrapatrimonial que ésta haya sufrido sea adecuadamente reparado. Por ello puede haber daño antijurídico, sin que exista culpa de la autoridad o falla del servicio real o supuesta. Así, la doctrina española ha entendido este régimen de responsabilidad en los siguientes términos:

"Quedan de este modo incluidos en la fórmula legal no sólo los daños ilegítimos que son consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes, supuesto comprendido en la expresión "funcionamiento anormal de los servicios públicos", sino también los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, como indica claramente la referencia explícita que el legislador hace a los casos de "funcionamiento normal" (o "funcionamiento de los servicios públicos", simplemente, en el artículo 106.1 de la Constitución).

Al construir la institución de la responsabilidad de la Administración al margen de toda idea de ilicitud o culpa, el fundamento de aquella se desplaza desde la perspectiva tradicional de la acción del sujeto responsable (que parte de la concepción de ver en la responsabilidad patrimonial la sanción de una conducta culpable) a la del patrimonio de la persona lesionada. La responsabilidad pasa a reposar de este modo sobre un principio abstracto de garantía de los patrimonios, dejando de ser una sanción personal por un comportamiento inadecuado para convertirse en un mecanismo adecuado de reparación que se pone en funcionamiento sólo si, y en la medida en que, se ha producido una lesión patrimonial".

6- La doctrina española ha definido entonces el daño antijurídico no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Esta concepción fue la base conceptual de la propuesta que llevó a la consagración del actual artículo 90. Así, la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Asamblea Constituyente señaló lo siguiente sobre este tema:

"En materia de responsabilidad patrimonial del Estado, se elevan a la categoría constitucional dos conceptos ya incorporados en nuestro orden jurídico: el uno, por la doctrina y la jurisprudencia, cual es el de la responsabilidad del Estado por los daños que le sean imputables: y el otro, por

la ley, la responsabilidad de los funcionarios.

La noción de daño en este caso, parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo.

La responsabilidad se deriva del efecto de la acción administrativa y no de la actuación del agente de la Administración causante material del daño, es decir, se basa en la posición jurídica de la víctima y no sobre la conducta del actor del daño, que es el presupuesto de la responsabilidad entre particulares.

Esta figura tal como está consagrada en la norma propuesta, comprende las teorías desarrolladas por el Consejo de Estado sobre responsabilidad extracontractual por falta o falla del servicio, daño especial o riesgo (subrayas no originales)".

7- Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal ha definido el daño antijurídico como "la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar", por lo cual "se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo". Por consiguiente, concluye esa Corporación, "el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva".

3.2. A pesar de que se ha considerado por algunos doctrinantes que la nueva concepción de la responsabilidad del Estado tiene como fundamento un criterio objetivo, no puede afirmarse tajantemente que el Constituyente se haya decidido exclusivamente por la consagración de una responsabilidad objetiva, pues el art. 90 dentro de ciertas condiciones y circunstancias también admite la responsabilidad subjetiva fundada en el concepto de culpa. Y ello es el resultado de que si bien el daño se predica del Estado, es necesario tener en cuenta que se puede generar a partir de la acción u omisión de sus servidores públicos, esto es, de un comportamiento que puede ser reprochable por irregular o ilícito.

Es, desde luego, en el tratamiento de la carga de la prueba donde ello se refleja, porque a pesar de los postulados constitucionales no se puede hablar de una responsabilidad absoluta del Estado. De manera que, cuando se alega que la conducta irregular de la administración fue la causante del daño, a menos que se este en presencia de la llamada culpa o falla presunta, sigue siendo necesario que el actor alegue y acredite la actuación irregular de aquél, en razón de la acción u omisión de sus agentes.

Asi mismo, cuando el daño es el resultado de una actuación estatal legítima es necesario que quien pide su reparación demuestre, tanto la ocurrencia del daño como la razón por la cual no esta obligado a soportarlo.

Estos criterios han sido acogidos por la Corte Constitucional y consignados en su jurisprudencia por el Consejo de Estado, como se observa en la sentencia de esta Corporación del 25 de febrero de 1993, donde expresó:

"Pero decir daño antijurídico no quiere significar que la noción de falta o falla del servicio desapareció de la responsabilidad estatal y menos que el acreedor de la indemnización ya no tenga que probar la falla si la hubo o la conducta irregular que lo lesionó"

"En otras palabras, cuando se alega que la conducta irregular de la administración produjo el daño (la falta del servicio en el lenguaje corriente) tendrá que probarse esa irregularidad, salvedad hecha de los eventos en que esa falla se presume. En ambas hipótesis ese primer supuesto de la responsabilidad deberá gobernarse por las normas de la carga probatoria. Y cuando se afirma que ese daño se produjo sin falta o falla de la administración, pero que el que lo sufre no tenía por qué soportarlo, el acreedor, como es apenas evidente, deberá demostrar el daño y el por qué, pese a ser legal la actuación de la administración, no tenía por qué sufrirlo"

"En síntesis, la nueva Constitución, a pesar de su amplitud en materia de responsabilidad, no la hizo exclusivamente objetiva ni borró del ordenamiento la responsabilidad por falla en el servicio. Las nociones de imputabilidad y de daño antijurídico asi lo dan a entender".

3.3. En el art. 77 del C.C.A. se consagró la responsabilidad de los funcionarios por los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas o a las privadas que cumplan funciones públicas.

El art. 78, cuya constitucionalidad se analiza, se puede considerar como un desarrollo procesal de la mencionada disposición, porque alude a la legitimación, que se predica de los perjudicados para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, (legitimación activa) no sólo a la entidad causante del perjuicio, sino al funcionario o a ambos, (legitimación pasiva), e igualmente a la regulación procesal relativa a la efectividad del principio de responsabilidad del funcionario, en cuanto señala la forma como debe proceder el juez competente en caso de prosperar la demanda contra la entidad o contra ambos, y cuando se considere que el funcionario deba responder, en todo o en parte, por los perjuicios causados.

3.4. Para responder el cargo formulado por el actor, se requiere establecer si las expresiones acusadas efectivamente desconocen el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución. Dispone dicha norma:

"En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél debe repetir contra éste"

Es evidente que el artículo 90 constitucional consagra una clara diferencia entre la responsabilidad del Estado, y la responsabilidad que igualmente es posible deducir a sus agentes.

En el primer caso, como se ha visto, la responsabilidad resulta de la antijuridicidad del daño, pero frente a sus agentes esa antijuridicidad se deduce de la conducta de éstos, vale decir, de que el comportamiento asumido por ellos y que dio lugar al daño, fue doloso o gravemente culposo. En tal virtud, no puede deducirse responsabilidad patrimonial del funcionario o agente público, si no se establece que obró, por acción u omisión, constitutiva de dolo o culpa grave, y que lo hizo en ejercicio o con motivo de sus funciones.

En consecuencia si la responsabilidad del agente público no se configura en dichos términos, resulta improcedente que el Estado ejerza la acción de repetición, porque ésta sólo se legitima en la medida en que éste sea condenado a reparar el daño y los agentes estatales resulten igualmente responsables.

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

Ahora, cabría preguntarse, si por el hecho de que el art. 78 autorice que la demanda pueda promoverse contra la entidad comprometida en el daño, o contra ésta y el funcionario, se desbordan los límites de la regulación constitucional?.

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

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

Conforme a las consideraciones precedentes la Corte concluye lo siguiente:

a) La norma cuestionada habilita al perjudicado para promover la acción resarcitoria frente a la entidad, el funcionario o contra ambos. Sin embargo, debe entenderse que la responsabilidad del agente se ve comprometida siempre que prospere la demanda contra la entidad, o contra ambos.

b) Cuando prospera la demanda contra ambos, la sentencia declara la responsabilidad de la entidad pública, asi como la responsabilidad del funcionario por haber incurrido en la conducta dolosa o gravemente culposa que contribuyó a la ocurrencia del daño. Pero la obligación de resarcir los perjuicios se impone a la entidad y no al funcionario; pero a la entidad se le reconoce el derecho de repetir lo pagado contra el funcionario. Ello es así, porque la responsabilidad por el daño antijurídico es del Estado y no propiamente de su agente; lo que sucede es que la conducta de éste gravemente culposa o dolosa, determinante del daño, tiene como consecuencia el que la entidad pueda repetir lo pagado.

c) Entiende la Corte, además, que así no se demande al funcionario o agente, el juez administrativo esta facultado para llamarlo en garantía de oficio o a solicitud de la entidad demandada o del ministerio público. En este evento, la situación procesal es exactamente igual a la que ocurre cuando se vincula directamente a aquél como demandado en el proceso. Y si no ocurre ni lo uno ni lo otro, la solución se encuentra en el inciso segundo del art. 86 del C.C.A. en la forma como fue modificado por el art. 31 de la ley 446/98, que en relación con la reparación directa dispone:

"Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resultan perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública".

En síntesis, el funcionario puede ser condenado a repetir siempre que haya sido demandado en un proceso conjuntamente con la entidad pública, o cuando es llamado en garantía en éste, o cuando se le impone la obligación de restituir a la entidad pública lo pagado en proceso separado, según la norma antes transcrita.

Por las consideraciones anteriores se declarará exequible el art. 78 del C.C.A.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. En relación con el art. 345 ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-923/99 en la cual se declaró inexequible, en su totalidad, el decreto 1122/99.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el art.78 del Código Contencioso Administrativo.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2025-09-02 16:14:09