

Responsabilidad judicial: estudio comparado de los sistemas de Colombia y España

Judicial Liability: Colombian and Spanish system

Dr. Wilson RUIZ OREJUELA

Magistrado Presidente de la Sala Jurisdiccional
Disciplinaria del Consejo Superior de la
Judicatura de Colombia
ruizwilson1@hotmail.com

Dra. M^a Concepción RAYÓN BALLESTEROS

Universidad Complutense de Madrid
mariaconcepcionrayon@gmail.com

Resumen: En el presente trabajo queremos presentar una panorámica general de la responsabilidad de los Jueces y Magistrados en España y en Colombia y por los daños causados por error y anormal funcionamiento de la Administración de Justicia al generar derecho a una indemnización a cargo del Estado de acuerdo con la legislación.

Abstract: In this work we want to present the overview of the liability of Judges and Magistrates in Spain and Colombia, and for damages caused by judicial error, as well of those which are the result of the abnormal operation of the justice system because they give rise to a right to indemnification payable by the state in accordance with the law.

Palabras clave: responsabilidad judicial, jueces, magistrados, responsabilidad civil, penal y disciplinaria de jueces y magistrados.

Keywords: judicial liability, judges, individual civil, criminal and disciplinary liability of judges.

Sumario:

I. Presentación.

II. Descripción del sistema de responsabilidad judicial en Colombia.

- 2.1. *Responsabilidad por la función judicial.*
- 2.2. *El error jurisdiccional.*
- 2.3. *Defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia.*
- 2.4. *Privación injusta de libertad.*

III. Panorámica del sistema de responsabilidad judicial en España.

- 3.1. *La responsabilidad personal de los Jueces y Magistrados.*
- 3.2. *La responsabilidad directa del Estado por error o anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.*

IV. Análisis comparado de los sistemas español y colombiano de responsabilidad judicial. Conclusiones.

Recibido: octubre de 2015.

Aceptado: noviembre 2015.

I. PRESENTACIÓN

Los autores de este artículo se conocieron en Colombia con ocasión de su participación en el Congreso Internacional de la Procuraduría General de la Nación sobre Derecho Disciplinario celebrado en Bogotá en noviembre de 2014.

El doctor Wilson Ruiz es Abogado y jurista colombiano, actualmente magistrado de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y Presidente de dicha Corporación. Entre sus obras se encuentran “*Responsabilidad del Estado y sus Regímenes*” de la cual próximamente publicará su tercera edición, “*Pensamiento Jurisprudencial en Materia de Responsabilidad Fiscal en Colombia*”, “*Responsabilidad Extracontractual Frente al Estado Legislador*”, así como diversos artículos sobre responsabilidad civil extracontractual del Estado.

La profesora Rayón es doctora en Derecho, abogada procesalista, y ha escrito algunos artículos jurídicos, principalmente en el ámbito universitario, sobre los aspectos sustantivos y procesales de la responsabilidad civil de los Jueces y Magistrados y sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Desde que ambos autores se conocieron sus intereses comunes les llevaron a entablar relación profesional debido a la coincidencia de sus respectivas áreas de especialización, más concretamente en lo referente al derecho relativo a la responsabilidad judicial. Ambos autores detectaron la necesidad de comparar el sistema de responsabilidad vigente en Colombia y España dada la escasez general de literatura jurídica comparada en este sentido, y más particularmente sobre este tema, y que quizá podría resultar de interés plasmar la descripción y valoración de ambos sistemas de responsabilidad en un breve artículo que podría publicarse en ambos países.

Concedores ambos autores de que el tema de la responsabilidad judicial es un tema muy interesante que adquiere cada vez más importancia en los respectivos países, con el presente texto pretenden elaborar un breve artículo descriptivo de ambos ordenamientos jurídicos de forma muy esquemática y panorámica para, seguidamente, realizar su aportación constructiva y su valoración

destacando posibles consideraciones de mejora en ambos ordenamientos jurídicos fruto de su análisis comparado.

II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD JUDICIAL EN COLOMBIA

En Colombia la Constitución Política de 1991 dispuso la autonomía e independencia de los jueces quienes sólo están sometidos al imperio de la Ley, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina se consideran criterios auxiliares de la actividad judicial¹. Es la misma Carta Política, la que en su artículo 90 establece una cláusula general de responsabilidad para el Estado y sus agentes al consagrar que “*responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o por la omisión de las autoridades públicas*”. Se identifica entonces, que el Estado responde por la acción u omisión de sus funcionarios, pero también éstos, por su conducta dolosa o gravemente culposa responden con su patrimonio.

Ello es así, porque la autonomía funcional no es un principio absoluto o ilimitado por ejemplo, en el caso de providencias judiciales, pues cuando el funcionario incurre en vía de hecho por una indebida ponderación del acervo probatorio y de las normas aplicables al caso concreto y, se comprueba que lo hace de manera manifiestamente caprichosa, se compromete penalmente, así como la responsabilidad civil extracontractual del Estado y la suya propia por dolo o culpa grave. Igualmente, responde por actos judiciales no contenidos en providencias pero que causan perjuicios a los usuarios, como las demoras injustificadas que afectan el normal desarrollo de los procesos y demás errores que el juez no subsana en tiempo dentro del trámite del proceso con consecuencias para el ejercicio de derechos fundamentales como el debido proceso y la defensa de los sujetos procesales. Así mismo, constituye otra categoría de responsabilidad judicial, cuando se priva injustamente de la libertad a una persona, que es una responsabilidad objetiva a cargo del Estado, pero igualmente puede evaluarse el aspecto subjetivo del funcionario que lo compromete civilmente frente al particular afectado.

2.1. *Responsabilidad por la función judicial*

Ya desde el Código de Procedimiento Civil² se previó la responsabilidad por la función judicial, pues si bien la regla general en los procesos contenciosos es

¹ Constitución Política, artículo 230.

² Hoy reemplazado por el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012.

que son a instancia de parte y son precisamente los interesados quienes deben dar impulso a los mismos sufragando los gastos establecidos para cada trámite, así como colaborar con su normal desarrollo evitando la temeridad y el abuso del derecho, la Ley procesal civil condiciona que, “*con excepción de los casos expresamente señalados en la Ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya*”³.

Esa misma Ley estableció entre los deberes del Juez, “*dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran*”⁴. Igualmente, dicho Estatuto consagraba la responsabilidad del Juez, señalando que además de las sanciones penales y disciplinarias que establece la Ley, los Magistrados y Jueces responderían por los perjuicios que causarían a las partes, en los casos de a) dolo, fraude o abuso de autoridad; b) omitieran o retardaran injustificadamente una providencia o el correspondiente proyecto y; c) obraran con error inexcusable, salvo que hubiere podido evitarse el perjuicio con el empleo del recurso omitido por la parte interesada⁵.

Sin embargo, es la Ley Estatutaria de Administración de Justicia la que viene a reglar con especificidad la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, debido a la acción o la omisión de sus agentes judiciales, describiendo como títulos de imputación de la misma el *defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el error jurisdiccional y la privación injusta de la libertad*⁶. De ahí que la misma Ley establezca cuándo un funcionario judicial actúa con dolo o culpa grave, dando lugar a la reparación a cargo del Estado, momento en el cual debe repetir contra el servidor público por dicha condena, esos eventos son: a) *La violación de normas de derecho sustancial o procesal, determinada por error inexcusable; b) el pronunciamiento de una decisión cualquiera, restrictiva de la libertad física de las personas, por fuera de los casos expresamente previstos en la Ley o sin la debida motivación y c) la negativa arbitraria o el incumplimiento injustificado de los términos*

³ Artículo 2, Código de Procedimiento Civil, sustituido por el artículo 8 de la Ley 1564 de 2012.

⁴ Artículo 37 numeral 1, Código de Procedimiento Civil, sustituido por el artículo 42 de la Ley 1564 de 2012, que eliminó la frase “*so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran*”, esto puede explicarse en el hecho de que las demoras o indebidas dilaciones muchas veces ocurren cuando un expediente no está al despacho sino en Secretaría del mismo, para algún trámite que corresponde al empleado y no al funcionario judicial.

⁵ Artículo 40, Código de Procedimiento Civil, norma subrogada tácitamente por los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74 de la Ley 270 de 1996, según Sentencia C-244A del 30 de mayo de 1996 de la Corte Constitucional, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

⁶ Artículo 65, Ley 270 de 1996.

*previstos por la Ley procesal para el ejercicio de la función de administrar justicia o la realización de actos propios de su oficio, salvo que hubiere podido evitarse el perjuicio con el empleo del recurso que la parte dejó de interponer*⁷.

También se dispone que, durante el proceso de responsabilidad civil extracontractual que enfrente la entidad pública, el funcionario cuya conducta haya dado lugar a la demanda pueda ser llamado en garantía, en todo caso, una vez condenado el Estado es deber del representante legal de la entidad ejercer la acción de repetición, salvo en los casos de acción civil por tipos penales⁸. Para la Corte Constitucional, la razón de ser de este precepto es 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*”⁹. Es así como el primer responsable de la actividad judicial es el Estado, que en principio debe enfrentar la responsabilidad por los daños causados a los particulares, para luego perseguir la del funcionario a través de la acción de repetición. Diferente, es el caso de la responsabilidad civil dentro de un proceso penal, en el cual la víctima o el Estado mismo ha puesto en funcionamiento el poder punitivo por la comisión de un delito, donde el servidor responde por su conducta personal y no sólo como autoridad judicial, pues la indemnización será el modo de compensarle por las consecuencias de la conducta punible.

Sobre esta base, viene a ser reglamentada la 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, lo cual incluye a los funcionarios judiciales. Esta nueva Ley¹⁰, desarrolla la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 constitucional, cuya finalidad es garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a la acción de repetición¹¹. Se establece la obligatoriedad de las entidades públicas de ejercitar dicha acción o el llamamiento en garantía, siempre que el daño causado haya sido consecuencia de la conducta dolosa y gravemente culposa del agente estatal. Se define la conducta dolosa cuando el servidor actúa con desviación de los fines esenciales del Estado¹² y

⁷ Artículo 71, *Ibidem*.

⁸ Artículo 72, *Ibidem*.

⁹ Corte Constitucional Sala Plena, sentencia C-100 del 31 de enero de 2001, MP: Martha Victoria Sàchica Méndez.

¹⁰ Ley 678 de 2001.

¹¹ Artículo 3 *ibidem*.

¹² “Artículo 2, *Constitución Política: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y*

se presume dicha intención por a) *obrar con desviación de poder*; b) *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*; c) *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*; d) *haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado*; e) *haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial*. Así mismo, la conducta del agente será 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*” y, se presume por a) *violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho*; b) *carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable*; c) *omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error -inexcusable*; d) *violar el debido proceso*¹³ *en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal*¹⁴.

Ahora bien, los sistemas de responsabilidad judicial que comprometen el patrimonio del Estado y, a su turno, podrían afectar el del funcionario judicial por vía de acción de repetición o Llamamiento en garantía, tal como los consagró la Ley 270 de 1996, son el error jurisdiccional, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y la privación injusta de la libertad.

deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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 para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

¹³ En esta causal de presunción de la conducta por culpa grave, en el texto original de la norma se habló de “*violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso*” el aparte subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C- 455 de 2002, pues la condición de “*manifiesto e inexcusable*” no fue considerada por la Carta política en los artículos 28 y 29 que prohíben la detención o arresto sin las formalidades legales, de modo que mal podría el legislador establecerla para calificar la culpa del funcionario judicial como grave, de ahí que dicha expresión fuera retirada del ordenamiento jurídico, pues para la Corte la Ley ordinaria aunque debe complementar los alcances de la Ley Estatutaria, no podía quebrantar el orden constitucional.

¹⁴ Artículos 5 y 6, Ley 678 de 2001.

2.2. *El error jurisdiccional*

En cuanto al *error jurisdiccional*, está definido en la Ley como “*aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la Ley*”¹⁵. Como se verá, esta definición descarta la intervención de un empleado judicial para que se configure este sistema de imputación, pues las providencias sólo se emiten por funcionarios judiciales, es decir, aquellos investidos de jurisdicción que son únicamente los Jueces y Magistrados, a diferencia de lo que ocurre con el defectuoso funcionamiento, donde los errores se cometen por los empleados encargados de los demás trámites judiciales.

En la providencia de exequibilidad de la norma estatutaria que contempla este sistema de responsabilidad judicial, la Corte Constitucional¹⁶ consideró clara esta definición, en el sentido que únicamente se materializa en una providencia judicial, pues cualquier otra actuación del operador de justicia aunque sea en ejercicio de sus funciones públicas, se evaluará conforme lo dispone la cláusula general de responsabilidad del Estado y sus agentes, pero no bajo el título de error jurisdiccional. Igualmente señaló, que este concepto parte del respeto al principio de autonomía funcional, entendida como la libertad del juez de interpretar los hechos y las normas en cada caso puesto a su conocimiento, de manera que el error que comprometa la responsabilidad del Estado no puede ser una simple equivocación o desacierto derivado de la interpretación jurídica, sino “*una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, que demuestre, sin ningún asomo de duda, que se ha desconocido el principio de que al juez le corresponde pronunciarse judicialmente de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y las pruebas aportadas -según los criterios que establezca la Ley-, y no de conformidad con su propio arbitrio*”. Por ello, para la Corte, el error judicial debe tener los mismos presupuestos de la vía de hecho, concepto cuyo desarrollo ha permitido la acción de tutela contra providencias judiciales y ellos son: a) la conducta del agente carece de fundamento objetivo, esto es, manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley; b) su comportamiento obedece a su sola voluntad o capricho, es decir, carece de todo criterio finalista y deontológico y; c) tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona. Esta asimilación del error judicial a la vía de hecho, generó disparidad de criterios con el Consejo de Estado, “*toda vez que en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, no se tiene por*

¹⁵ Artículo 66 Ley 270 de 1996.

¹⁶ Corte Constitucional Sala Plena, sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

*objeto la conducta subjetiva del agente infractor, sino la contravención al ordenamiento jurídico inmersa en una providencia judicial*¹⁷.

También la Ley, prevé como presupuestos o condiciones del error jurisdiccional que a) el afectado haya interpuesto los recursos de Ley, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial y; b) la providencia contentiva de error se encuentre en firme¹⁸.

Se entendería igualmente, que este tipo de responsabilidad comprende a todas las autoridades judiciales sin excepción, sin embargo, en la misma providencia, la Corte Constitucional dejó por fuera de este título de imputación a las Altas Cortes, pues en su caso, consideró que la declaratoria de una responsabilidad por sus providencias sí vulneraba el principio de autonomía funcional y desconocía el hecho de que se tratan de autoridades máximas y órganos límite de las distintas jurisdicciones, de manera que son última instancia, unifican jurisprudencia y establecen los criterios jurídicos para aplicar en casos similares. Además, porque precisamente esa función de las altas Corporaciones, garantiza el principio de seguridad jurídica que es uno de los pilares de la rama judicial del poder público, ya que significa el cumplimiento de un deber frente a los asociados reflejado en la certeza de que un asunto judicial ha terminado y no puede ser revivido por ninguna otra autoridad. En ese sentido, la Corte condicionó la exequibilidad del artículo 66 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, de modo que no fue posible predicarse responsabilidad alguna por error jurisdiccional de las Altas Cortes.

Esta condición fue revaluada e inaplicada por el Consejo de Estado, máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa¹⁹, que en su jurisprudencia a partir de 1997²⁰ consideró, que excepcionalmente se podía declarar la responsabilidad del Estado por error judicial de las Altas Cortes, sin que ello comprometiera el principio de autonomía de los jueces o la seguridad jurídica. Aún en la actualidad²¹, ese alto Tribunal considera que ninguna autoridad judicial está exenta de causar un daño antijurídico que en todo caso ningún particular

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de mayo de 2001, expediente No. 12719. CP: Ricardo Hoyos Duque.

¹⁸ Artículo 67, Ley 270 de 1996.

¹⁹ “Artículo 104, Ley 1437 de 2011: DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en Leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de septiembre de 1997, expediente 10285 CP: Ricardo Hoyos Duque.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B, sentencia del 9 de octubre de 2014, exp. 25000-23-26-000-1999-01329 01(28641), CP: Stella Conto Díaz.

está en la obligación de soportar, pues la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 constitucional no consagra ninguna excepción al respecto y de admitirse, sería violatoria de los principios de seguridad jurídica y de igualdad de las personas que acceden a la administración de justicia.

2.3. Defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia

En cuanto al *defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia*, está definido como todo aquello que, sin ser error judicial o privación injusta de la libertad, perjudica al usuario de la justicia y compromete la responsabilidad del Estado, es decir, puede presentarse en todas las demás actuaciones judiciales necesarias para el trámite de los procesos o la ejecución de las providencias judiciales, tales como traslados, notificaciones, constancias secretariales, certificaciones, mora injustificada en los procedimientos secretariales, manejo indebido de los términos judiciales, etc.

Se trata de una falla que por acción u omisión, puede ocurrir con ocasión del ejercicio de la función de impartir justicia, no sólo de funcionarios, sino también de los particulares que administran justicia y de los empleados judiciales, que en su gran mayoría, se encargan de los actos de sustanciación y trámite de los procesos para dar cumplimiento a una providencia judicial o dejar un expediente a órdenes del Juez o Magistrado para la decisión que corresponda.

Este título de imputación, tiene su fundamento en el artículo 29 constitucional que establece la garantía del debido proceso el cual se hace efectivo cuando el usuario obtiene una pronta justicia, ésto es, sin dilaciones injustificadas. Igualmente, se basa en los principios de celeridad, economía procesal y eficacia en la actuación judicial, principios que se ven seriamente comprometidos cuando se altera el normal desarrollo de los procesos, en detrimento de los derechos de los usuarios y del funcionamiento del propio aparato jurisdiccional. Sin duda, este tipo de falla judicial invita a una profunda reflexión acerca de los estándares y fricciones con que se desarrollan los procedimientos judiciales, pues la realidad enseña que la congestión judicial, la complejidad de los asuntos, el volumen de los mismos, la escasez de recursos humanos y la deficiente capacitación de éstos, hacen parte de la cadena de causas que generan el defectuoso funcionamiento y que se convierten en indicadores insoslayables al momento de evaluar la responsabilidad de los servidores judiciales.

2.4. Privación injusta de libertad

Finalmente, la *privación injusta de la libertad*, cuyo fundamento también está consagrado en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, según la

cual “*quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado reparación de perjuicios*”²², tiene además su base constitucional en los artículos 6, 28, 29 y 90. Para la Corte Constitucional, “*el término “injustamente” se refiere a una actuación abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, de forma tal que se torne evidente que la privación de la libertad no ha sido ni apropiada, ni razonada ni conforme a derecho, sino abiertamente arbitraria*”²³.

Este sistema de imputación tuvo una primera etapa en la jurisprudencia administrativa, según la cual, quien fuera privado de la libertad antes de la Constitución de 1991, lo injusto de la detención se evaluaría conforme a las normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y los artículos 16, 20 y 23 de la Constitución de 1886, en todo caso debía concluirse que la privación fue ilegal o se había incurrido en error judicial²⁴. Con la entrada en vigencia del artículo 414 del Código de Procedimiento Penal, Decreto-Ley 2700 de 1991, la privación injusta de la libertad se determinaría por sentencia penal absolutoria o su equivalente por cualquiera de tres supuestos: a) el hecho no existió, b) el sindicado no lo cometió o, c) la conducta no era constitutiva de hecho punible. Ésto para aquellos casos en que la sentencia penal o su equivalente se hubieran proferido entre el 30 de noviembre de 1991 y el 24 de julio de 2001, independientemente que la privación de la libertad hubiere ocurrido antes de la vigencia de la norma, pues el daño se concreta una vez se profiere la absolución²⁵. En un principio la responsabilidad era subjetiva, en la medida que debía determinarse la detención “injusta”, luego, con la entrada en vigencia del artículo 68 la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, se tornó objetiva pero con los mismos 3 supuestos de responsabilidad del artículo 414 del Decreto-Ley 2700 de 1991, pues sólo basta comprobar que la persona fue exonerada de responsabilidad por cualquiera de esas 3 razones para que la privación fuera injusta, es decir, ya no era necesario verificar la legalidad de la actuación judicial²⁶.

En una segunda etapa, el afectado sólo debía demostrar el carácter injusto de la privación de la libertad, consistente en el error judicial en la providencia

²² Artículo 68, Ley 270 de 1996.

²³ Corte Constitucional Sala Plena, sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera Sala Plena, sentencia de abril 6 de 2011, exp. 19001-23-31-000-1999-00203-01(21653), CP: Ruth Stella Correa Palacio.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B, sentencia de marzo 29 de 2012, exp. 07001233100019990002501(16448), CP: Danilo Rojas Betancourth.

que ordenó su detención, cuando la absolución posterior ocurriera por circunstancias distintas a los 3 supuestos del artículo 414 del Decreto Ley 2700 de 1991²⁷.

La tercera etapa, reitera los supuestos de responsabilidad por privación injusta de la libertad del artículo 414 del Decreto Ley 2700 de 1991²⁸ y, se precisó que el fundamento de la responsabilidad del Estado en esos tres supuestos *“no derivaba de la antijuridicidad de la conducta del agente del Estado, sino de la antijuridicidad del daño sufrido por la víctima, en tanto que ésta no tiene la obligación jurídica de soportarlo, de suerte que tal conclusión se adoptaría independientemente de la legalidad o ilegalidad de la decisión judicial o de la actuación estatal o de que la conducta del agente del Estado causante del daño hubiere sido dolosa o culposa”*²⁹.

La cuarta y última etapa³⁰, enfatiza en la responsabilidad objetiva y añade un nuevo supuesto: que la absolución resulte de la aplicación del principio de *“in dubio pro reo”*. De ahí que, aunque la privación haya sido consecuencia de una investigación penal surtida con todo el rigor científico y legal pero que no pudo arrojar la certeza necesaria para imputar cargos penales, o al hacerlo, en el juicio con las pruebas practicadas no se pudo determinar la responsabilidad penal y debió aplicarse la duda en favor del procesado, se trata de una carga que el particular no está en el deber de soportar, a menos que la haya provocado por su causa exclusiva y determinante, lo cual exonera de esa responsabilidad objetiva al Estado.

En la actualidad, la jurisprudencia entiende este título de imputación como un concepto amplio que comprende los supuestos del derogado artículo 414 del Decreto-Ley 2700 de 1991 y los del 68 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, bajo el entendido que no pueden desconocer la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 constitucional, pues lo contrario, sería admitir que normas infraconstitucionales la restringieran, *“por consiguiente, ni el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 ni el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, constituyen fundamento único de la responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad. Tales disposiciones legales precisan, pero de ninguna manera limitan y menos reemplazan la eficacia directa, vinculante y preferente de los contenidos que respecto de la misma materia se desprenden*

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 17 de noviembre de 1995 y 12 de diciembre de 1996, exps. 10.056, 10.229.

²⁸ Ya derogado por la Ley 600 de 2000, nuevo Código de Procedimiento Penal.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 27 de septiembre de 2000 y del 4 de abril de 2002, exps. 10.229 y 13.606.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, exp. 15.463.

del aludido artículo 90 supremo³¹. También se insiste en que tratándose de una responsabilidad objetiva, la culpa exclusiva de la víctima exonera al Estado, cuando es el procesado quien direcciona la actuación judicial, conllevando a que la medida de detención “*sea apenas razonable*”³².

III. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD JUDICIAL EN ESPAÑA

En España el artículo 9.3 de la **Constitución Española**³³ (en adelante CE) consagra con carácter general “*la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*”³⁴. En lo relativo a la responsabilidad

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A, sentencia del 17 de octubre de 2013, exp. 52001-23-31-000-1996-07459-01(23354), CP: Mauricio Fajardo Gómez.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera Subsecciones B y C, sentencias del 30 de abril y 20 de octubre del 2014, exps. 25000232600020010114501(27414) y 05001233100020040421001(40.060), CP: Danilo Rojas Betancourth y Enrique Gil Botero.

³³ Como bases de regulación internacional que inspiran la legislación española en lo relativo a la responsabilidad judicial podemos destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 hecho en Nueva York, ratificado por España, que proclama en el artículo 14.6 que “*cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la Ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido*”. Igualmente el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales hecho en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por España el 26 de septiembre de 1979 que en su artículo 5.5 establece que “*toda persona víctima de una detención preventiva o de un internamiento en condiciones contrarias a las disposiciones de este artículo tendrá derecho a una indemnización*” y el artículo 50 que establece que “*si la decisión del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una Parte Contratante se encuentra total o parcialmente en oposición con obligaciones que derivan del presente convenio, y si el derecho interno de dicha parte sólo permite de manera imperfecta separar las consecuencias de esta resolución o medida, la decisión del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada*”.

³⁴ El artículo 1.º de la Constitución afirma que España se constituye en un “*Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”. El Estado de Derecho implica la separación de los poderes del Estado y el imperio de la Ley, como expresión de la soberanía popular, con sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Ello requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. El conjunto de órganos que desarrollan esa función constituye el Poder Judicial, del que se ocupa el título VI de nuestra

patrimonial de la Administración Pública en general, el artículo 106.2 la CE establece que “*los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. El desarrollo constitucional del artículo 9.3 respecto del Poder Judicial lo constituyen los artículos 117.1 y 121 de la Constitución incardinados en el Título VI “*del Poder Judicial*”.

El artículo 117 de la Constitución proclama los caracteres inherentes a la condición de miembro integrante del Poder Judicial³⁵, como son la independencia, la inamovilidad y el sometimiento único al imperio de la Ley y hace mención asimismo a la responsabilidad judicial. Aunque el texto constitucional no dice ante quién son responsables se deduce que, si la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey, los Jueces y Magistrados deben responder ante el pueblo³⁶.

El artículo 121 de la Constitución proclama que “*los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la Ley*”. Podemos considerar este tipo de responsabilidad como una subespecie de la responsabilidad de la Administración en general, completando el sistema al que se refiere el artículo 9 de la CE. El contenido de este artículo ha sido sustancialmente modificado por los artículos 292 y siguientes y los artículos 411 y siguientes de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ, con numerosas reformas), como luego especificaremos, que obligan a distinguir la responsabilidad directa del Estado por los daños ocasionados por su Administración de Justicia y la responsabilidad individual concreta de los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial.

Constitución, configurándolo como uno de los tres poderes del Estado y encomendándole, con exclusividad, el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

³⁵ Los miembros del Poder Judicial o del Ministerio Fiscal incurrirán ineludiblemente en responsabilidad en caso de vulnerar el ordenamiento jurídico. Dicha responsabilidad viene, además, exigida de forma imperativa por el principio democrático del artículo 1.1 de la CE.

³⁶ Como proclama la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial el ciudadano es el destinatario de la Administración de Justicia. La Constitución exige y el ordenamiento jurídicos consagran los principios de oralidad y publicidad, para lo que se acentúa la necesaria intermediación que ha de desarrollarse en las Leyes procesales y, junto a ello, se regula la responsabilidad patrimonial del Estado que pueda derivarse del error judicial o del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, sin perjuicio de la responsabilidad individual de Jueces y Magistrados complementándose de esta forma un Poder Judicial plenamente responsable.

En desarrollo de los mandatos constitucionales sobre el Poder Judicial la LOPJ establece el sistema de responsabilidad judicial desde dos perspectivas distintas, a las que nos referiremos seguidamente:

- La responsabilidad personal de los Jueces y Magistrados, y
- La responsabilidad del Estado por error o anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

3.1. *La responsabilidad personal de los Jueces y Magistrados*

Tiene en cuenta las actuaciones que realicen los Jueces y Magistrados en el desempeño de su cargo y puede revestir distintos ámbitos según lo que establece el Libro IV “*de los Jueces y Magistrados*” Título III “*de la responsabilidad de Jueces y Magistrados*”. Este tipo de responsabilidad puede dividirse en tres tipos: penal, civil y disciplinaria.

- **Responsabilidad civil** que se regulaba en los artículos 411 a 413 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos que se han suprimido recientemente por el apartado cincuenta y uno del artículo único de la L.O. 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y que entra en vigor el día 1 de octubre de 2015³⁷. Este tipo de responsabilidad de los Jueces y Magistrados se refería a los daños y perjuicios que causaren cuando, en el desempeño de sus funciones, incurrieren en dolo o culpa. La responsabilidad civil podía exigirse a instancia de la parte perjudicada o de sus causahabientes. Este tipo de responsabilidad había tenido, durante su vigencia, escasa utilización práctica.

La reforma, además de suprimir el texto de estos artículos, modifica el artículo 296 de la LOPJ de la siguiente forma: “*el Estado responderá también de*

³⁷ Recientemente se ha reformado el sistema de responsabilidad de los jueces en España que elimina la responsabilidad civil directa de Jueces y Magistrados, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa y ello sin perjuicio de que la Administración pueda repetir contra el Juez o Magistrado si éste ha incurrido en dolo o culpa grave. La reforma se ha operado por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; con entrada en vigor el día 1 de octubre de 2015. El CGPJ sigue las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y no renovará la póliza colectiva de seguro de responsabilidad civil de los jueces. El Consejo subraya que, en el ámbito de la lealtad institucional, debe cumplimentar las recomendaciones del supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado. Se vuelve así a la situación existente hasta 2010, fecha hasta la que este riesgo era objeto de cobertura mediante la suscripción pólizas individuales por parte de los miembros de la carrera judicial. Vid. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/El-CGPJ-sigue-las-recomendaciones-del-Tribunal-de-Cuentas-y-no-renovara-la-poliza-colectiva-de-seguro-de-responsabilidad-civil-de-los-jueces> Web visitada el 11 de septiembre de 2015.

*los daños que se produzcan por dolo o culpa grave de los Jueces y Magistrados, sin perjuicio del derecho que le asiste de repetir contra los mismos por los cauces del proceso declarativo que corresponda ante el Tribunal competente. En estos procesos será siempre parte el Ministerio Fiscal*³⁸.

Con esta reforma se adapta la responsabilidad judicial a la responsabilidad del resto de empleados públicos y da cumplimiento a las recomendaciones del Consejo de Europa en esta materia.

En caso de que los daños y perjuicios provengan de dolo o culpa grave del Juez o Magistrado, la Administración General del Estado, una vez satisfecha la indemnización al perjudicado, podrá exigir al Juez o Magistrado responsable el reembolso de la indemnización, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que éste pudiera incurrir.

- **Responsabilidad penal** que se regula en los artículos 405 a 410 de la LOPJ. Establece la responsabilidad de los Jueces y Magistrados por los delitos que cometan en el ejercicio de las funciones de su cargo. El juicio para determinar dicha responsabilidad podrá incoarse a través de una de las siguientes formas: providencia del tribunal competente, querrela del Ministerio Fiscal, o del perjudicado u ofendido o mediante el ejercicio de la acción popular. Se establecen seguidamente las particularidades correspondientes en cada caso, según quién haya tenido conocimiento de la comisión de delitos por parte de algún Juez o Magistrado en el ejercicio de su cargo: cuando sea el Tribunal Supremo, los Tribunales Superiores de Justicia o las Audiencias Provinciales lo comunicará, oyendo previamente al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente, a los efectos de incoación de la causa (artículo 407 de la LOPJ); cuando sean otras Autoridades Judiciales lo comunicarán al Juez o Tribunal competente, oído el Ministerio Fiscal, con remisión de los antecedentes necesarios (artículo 408 LOPJ); cuando sea el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno u otro órgano o autoridad del Estado o de una Comunidad Autónoma lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal por si procediere el ejercicio de la acción penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 406 (artículo 409 LOPJ); cuando sea alguna de las partes en un proceso, o cualquier persona que tuviese interés en él, se formulará querrela contra el Juez o Magistrado. Con carácter previo a la admisión de ésta el órgano competente para su instrucción podrá recabar los antecedentes que considere oportunos

³⁸ Se modifica asimismo el artículo 266 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que regulaba la documentación que debía aportarse junto con la demanda de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados por daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones eliminando dicha referencia y se suprime el apartado 2 del artículo 403 que regulaba las causas de inadmisión de este tipo de demandas.

a fin de determinar su propia competencia así como la relevancia penal de los hechos objeto de la misma o la verosimilitud de la imputación³⁹ (artículo 410 LOPJ).

- **Responsabilidad disciplinaria** a que se refieren los artículos 414 a 427 de la LOPJ, con una regulación más extensa que en los supuestos anteriores, de manera que los Jueces y Magistrados están sujetos a responsabilidad disciplinaria en los casos y con las garantías establecidas en la Ley. Dicha responsabilidad sólo podrá exigirse por la autoridad competente⁴⁰, que es el Consejo General del Poder Judicial como regla general⁴¹.

Distingue la LOPJ en los artículos 416 y siguientes entre faltas muy graves⁴²,

³⁹ Artículo 410 de la LOPJ redactado por el apartado ciento doce del artículo único de la L.O. 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁴⁰ En este sentido el artículo 415.2 de la LOPJ establece que la incoación de un procedimiento penal no será obstáculo para la iniciación de un expediente disciplinario por los mismos hechos si bien no se dictará resolución en éste hasta que no haya recaído sentencia o auto de sobreseimiento firmes en la causa penal. Además podrán recaer sanción penal y disciplinaria sobre unos mismos hechos cuando no hubiere identidad de fundamento jurídico y de bien jurídico protegido. Artículo 415 redactado por el artículo 7.1 de la L.O. 16/1994, 8 noviembre, por la que se reforma la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁴¹ Según el artículo 421 son competentes para la imposición de sanciones: para la sanción de advertencia, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, a los Jueces y Magistrados dependientes de los mismos; para la sanción de multa o de advertencia y multa correspondiente a faltas leves, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia respecto a los Jueces y Magistrados dependientes de cada una de ellas; para las sanciones correspondientes a faltas graves, la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial; ara las muy graves, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, a propuesta de la Comisión Disciplinaria. En la imposición de sanciones por las autoridades y órganos competentes deberá observarse el principio de proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

⁴² Son faltas muy graves: el incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución cuando se aprecie en sentencia firme, la afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio, la provocación reiterada de enfrentamientos graves con las autoridades de la circunscripción en que el juez o magistrado desempeñe el cargo, por motivos ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional, la intromisión en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de otro juez o magistrado, las acciones y omisiones que hayan dado lugar en sentencia firme a una declaración de responsabilidad civil contraída en el ejercicio de la función por dolo o culpa grave conforme al artículo 411 de esta Ley (redactado por el apartado cincuenta y tres del artículo único del L.O. 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), e ejercicio de cualquiera de las actividades incompatibles con el cargo de juez o magistrado, provocar el propio nombramiento para juzgados y tribunales cuando concurra en el nombrado alguna de las situaciones de incompatibilidad o prohibición previstas en la Ley, o mantenerse en el desempeño del cargo en dichos órganos sin poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial las circunstancias necesarias para proceder al traslado

graves⁴³ y faltas leves⁴⁴.

forzoso, la inobservancia del deber de abstención a sabiendas de que concurre alguna de las causas legalmente previstas, la desatención o el retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales, el abandono de servicio o la ausencia injustificada y continuada, por siete días naturales o más, de la sede del órgano judicial, faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas, la revelación de hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de éste, cuando se cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o a cualquier persona, el abuso de la condición de juez para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales, la ignorancia inexcusable en el cumplimiento de los deberes judiciales, la absoluta y manifiesta falta de motivación de las resoluciones judiciales que la precisen si dicha falta haya sido apreciada en resolución judicial firme, la comisión de una falta grave cuando el juez o magistrado hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos graves, que hayan adquirido firmeza, sin que hubieran sido canceladas o procedido la cancelación de las correspondientes anotaciones.

⁴³ Son faltas graves según el artículo 418 de la LOPJ la falta de respeto a los superiores en el orden jerárquico, en su presencia, en escrito que se les dirija o con publicidad, interesarse, mediante cualquier clase de recomendación, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de otro juez o magistrado, dirigir a los poderes, autoridades o funcionarios públicos o corporaciones oficiales felicitaciones o censuras por sus actos, invocando la condición de juez, corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los inferiores en el orden jurisdiccional, el exceso o abuso de autoridad o falta de consideración respecto de los ciudadanos, instituciones, secretarios, médicos forenses o del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, de los miembros del Ministerio Fiscal, abogados y procuradores, graduados sociales y funcionarios de la Policía Judicial, la utilización en las resoluciones judiciales de expresiones innecesarias o improcedentes, extravagantes o manifiestamente ofensivas o irrespetuosas desde el punto de vista del razonamiento jurídico, dejar de promover la exigencia de responsabilidad disciplinaria que proceda a los secretarios y personal auxiliar subordinado, revelar hechos o datos que conozcan en el ejercicio de su función, el abandono del servicio o la ausencia injustificada y continuada por más de tres días naturales y menos de siete de la sede del órgano judicial, el incumplimiento injustificado y reiterado del horario de audiencia pública y la inasistencia injustificada a los actos procesales con audiencia pública que estuvieren señalados cuando no constituya falta muy grave, el retraso injustificado en la iniciación o en la tramitación de los procesos o causas de que conozca si no constituye falta muy grave, el incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno, o la obstaculización de sus funciones inspectoras, e incumplimiento de la obligación de elaborar alarde o relación de asuntos pendientes, el ejercicio de cualquier actividad de las consideradas compatibilizables sin obtener la pertinente autorización o habiéndola obtenido con falta de veracidad en los presupuestos alegados, la abstención injustificada, adoptar decisiones que, con manifiesto abuso procesal, generen ficticios incrementos del volumen de trabajo en relación con los sistemas de medición fijados por el Consejo General del Poder Judicial, obstaculizar las labores de inspección, la comisión de una falta de carácter leve habiendo sido sancionado anteriormente por resolución firme por otras dos leves sin que hubieran sido canceladas o procedido la cancelación de las correspondientes anotaciones.

⁴⁴ Según el artículo 419 de la LOPJ son faltas leves: la falta de respeto a los superiores jerárquicos, la desatención o desconsideración con iguales o inferiores en el orden jerárquico, con los ciudadanos, los miembros del Ministerio Fiscal, médicos forenses, abogados y procuradores,

El procedimiento disciplinario sancionador viene regulado en el artículo 423 de la LOPJ. La duración del citado procedimiento no podrá exceder, como regla general, de seis meses.

Se impulsará de oficio y una vez iniciado se notificará al denunciante y al interesado, que podrá valerse de abogado desde el inicio del expediente. En el acuerdo que mande iniciar el procedimiento se designará un instructor de igual categoría, al menos, a la de aquél contra el que se dirija el procedimiento. A propuesta del instructor delegado se designará un secretario.

En el procedimiento disciplinario se podrán acordar medidas cautelares, como la suspensión provisional del expedientado por un período máximo de seis meses, cuando aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta muy grave.

El instructor practicará cuantas pruebas y actuaciones sean necesarias para la determinación y comprobación de los hechos y responsabilidades susceptibles de sanción, con intervención del Ministerio Fiscal y del interesado. A la vista de las actuaciones practicadas, el instructor podrá formular el pliego de cargos, en el que se expondrán los hechos impugnados con expresión de la falta presuntamente cometida y de las sanciones que puedan ser de aplicación.

El pliego de cargos se notificará al interesado para que, en el plazo de ocho días, pueda contestarlo y proponer la prueba que precise, cuya pertinencia será calificada por el instructor.

Contestado el pliego o transcurrido el plazo sin hacerlo, y practicadas las pruebas propuestas por el interesado, el instructor previa audiencia del Ministerio Fiscal, formulará propuesta de resolución, en la que fijará con precisión los hechos, hará la valoración jurídica de los mismos e indicará la sanción que estime procedente.

graduados sociales, con los secretarios o demás personal que preste servicios en la Oficina judicial, o con los funcionarios de la Policía Judicial, el incumplimiento injustificado o inmotivado de los plazos legalmente establecidos para dictar resolución en cualquier clase de asunto que conozca el juez o magistrado, la ausencia injustificada y continuada por más de un día natural y menos de cuatro de la sede del órgano judicial, la desatención a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno.

La propuesta de resolución se notificará al interesado para que, en el plazo de ocho días, alegue lo que a su derecho convenga.

Seguidamente el instructor remitirá lo actuado a la autoridad que hubiere ordenado la iniciación del procedimiento para la decisión que proceda. Podrán las autoridades devolver el expediente al instructor para que comprenda otros hechos en el pliego de cargos, complete la instrucción o someta al interesado una propuesta de resolución que incluya una calificación jurídica de mayor gravedad.

La resolución que ponga término al procedimiento disciplinario será motivada y en ella no se podrán contemplar hechos distintos de los que sirvieron de base a la propuesta de resolución. Se notificará al interesado y al Ministerio Fiscal. Contra la misma podrá interponerse recurso potestativo en vía administrativa, sin perjuicio de los que legalmente procedan en vía jurisdiccional.

La resolución sancionadora será ejecutiva cuando agote la vía administrativa, aun cuando se hubiere interpuesto recurso contencioso-administrativo, salvo que el Tribunal acuerde su suspensión.

Las sanciones disciplinarias serán anotadas en el expediente personal del interesado, con expresión de los hechos imputados. La Autoridad que las impusiere cuidará de que se cumpla lo anterior.

La LOPJ regula pormenorizadamente los plazos de prescripción de las faltas disciplinarias⁴⁵ así como las sanciones que se pueden imponer y que son: advertencia, multa de hasta 6.000 euros, traslado forzoso a Juzgado o Tribunal con sede separada al menos cien kilómetros de aquella en que estuviera destinado, suspensión de hasta tres años, y la más grave de todas que es la separación de la carrera judicial⁴⁶.

⁴⁵ Las faltas disciplinarias muy graves prescribirán a los dos años, las graves al año y las leves en el plazo previsto en el Código Penal para la prescripción de las faltas (nótese que las faltas han desaparecido como tales del Código Penal español). El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido o desde la firmeza de la sentencia que declare la responsabilidad civil del Juez o Magistrado, según redacción del apartado cincuenta y dos del artículo único de la L.O. 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La prescripción se interrumpirá desde la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento disciplinario o, en su caso, de las diligencias informativas relacionadas con la conducta investigada del Juez o Magistrado. El plazo de prescripción vuelve a correr si las diligencias o el procedimiento permanecen paralizados durante seis meses por causa no imputable al Juez o Magistrado sujeto al expediente disciplinario.

⁴⁶ Recientemente se ha dictado una interesante sentencia por la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 26 de marzo de 2015 (Rec. 491/2013) que confirma la sanción de un año de suspensión de funciones impuesta a un juez de lo Penal de Tarragona por falta muy grave de retraso injustificado de procesos y causas. Según el acuerdo del Pleno del Consejo General del

3.2. *La responsabilidad directa del Estado por error o anormal funcionamiento de la Administración de Justicia*

A este tipo de responsabilidad se refieren el artículo 121 de la Constitución y el Libro III “*del Régimen de los Juzgados y Tribunales*” en su Título V concretamente en los artículos 292 a 297 y 411 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴⁷. Esta responsabilidad es directa y objetiva por parte del Estado ya que éste se hace cargo si aparece el daño, sin perjuicio de poder repetir contra el Juez o Magistrado posteriormente y es objetiva pues no se exige dolo o culpa, sino que basta con que aparezca un hecho dañoso para que se genere la responsabilidad. El daño causado tiene que ser efectivo, evaluable económicamente, individualizado y ha de derivar de un error judicial o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El artículo 121 de la CE proclama que “*los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la Ley*”. Podemos considerar este tipo de responsabilidad por error como una subespecie de la responsabilidad de la Administración en general,

Poder Judicial que impuso la sanción con fecha 15 de octubre de 2013 el juez de lo Penal de Tarragona fue el juez de toda España que menos sentencias dictó durante 2012. Así, ese año dictó 107 sentencias, cuando la media de la comunidad autónoma era de 451, y en toda España, de 464. En 2013 dictó 9 sentencias mensuales, 0,82 sentencias por día de señalamiento. El Tribunal Supremo subraya que no se trata de sancionar el incumplimiento de los módulos de trabajo “sino que lo que se reprocha es la constatación de que, en términos absolutos, atendidas las circunstancias del propio Juzgado, la actividad desplegada por el recurrente en la labor fundamental como juez de lo Penal, de dictar sentencias y despachar las correspondientes ejecutorias, resulta manifiestamente insuficiente y escaso”. La jurisprudencia viene considerando el retraso injustificado como un concepto jurídico indeterminado cuya concreción se articula a través de cuatro criterios interpretativos: la situación general del Juzgado sobre la plantilla de medios personales y el volumen de asuntos de que conoce, el retraso materialmente existente, la puesta en conexión del retraso con la trascendencia que tenga la actividad retrasada y la concreta dedicación del titular del órgano jurisdiccional a su función. A esos criterios se remite el TS para ponderar la reprochabilidad del retraso al Magistrado-Juez.

⁴⁷ La sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2015 destaca las diferencias entre error judicial y funcionamiento anormal remitiendo a sus reiteradas sentencias si bien remite a la sentencia de 16 de mayo de 2014 (Rec.5768/2011) que indica: “No cabe duda que el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia está sujeto en nuestro Ordenamiento Jurídico a un tratamiento diferenciado respecto del error judicial. Mientras la indemnización por causa de error debe ir precedida de una decisión judicial que expresamente lo reconozca, a tenor del artículo 293.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la reclamación por los daños causados como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia no exige una previa declaración judicial, sino que se formula directamente ante el Ministerio de Justicia, en los términos prevenidos en el artículo 292 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”. El Informe del Consejo General del Poder Judicial, de 19 de diciembre de 2007, realiza también un exhaustivo análisis acerca de la diferencia entre “funcionamiento anormal de la Administración de Justicia” y “error judicial”.

completando el sistema al que se refiere el artículo 9 de la Constitución. El contenido del artículo 121 de la Constitución Española ha sido sustancialmente modificado por los artículos 292 y siguientes y 411 y siguientes de la LOPJ, que obliga a distinguir la responsabilidad directa del Estado por los daños ocasionados por su Administración de Justicia, de la responsabilidad individual concreta de los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial.

El artículo 292.1 de la LOPJ dispone que “los daños causados en *cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título*”. Hay que distinguir por tanto dos supuestos: el error judicial no es definido por la CE ni por la LOPJ y que es una especie del género funcionamiento anormal que supone una equivocación del órgano jurisdiccional susceptible de producir daño; y el funcionamiento anormal que supone un defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, por incumplimiento de los estándares medios, cometido por parte de Jueces, secretarios, y personal auxiliar tales como la falta de coordinación, el retraso o tardanza, la falta de actividad, etc.

- En el caso de pretensión indemnizatoria por **error judicial⁴⁸ o la violación de determinados derechos constitucionales⁴⁹** de incidencia procesal, tales

⁴⁸ Sobre la conceptualización del error judicial puede verse la interesante sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2006 que establece: a) «sólo un error craso, evidente e injustificado puede dar lugar a la declaración de error judicial, pues este procedimiento no es, en modo alguno, una nueva instancia en la que el recurrente pueda insistir, ante otro Tribunal, una vez más, en el criterio y posición que ya le fue desestimado y rechazado anteriormente»; b) «el error judicial no se configura como una tercera instancia ni como un claudicante recurso de casación, por lo que sólo cabe su apreciación cuando el correspondiente Tribunal de Justicia haya actuado abiertamente fuera de los cauces legales», no pudiendo ampararse en el mismo «el ataque a conclusiones que no resulten ilógicas o irracionales»; c) «el error judicial es la equivocación manifiesta y palmaria en la fijación de los hechos o en la interpretación o aplicación de la Ley»; d) «el error judicial es el que deriva de la aplicación del derecho basada en normas inexistentes o entendidas fuera de todo sentido» y «ha de dimanar de una resolución injusta o equivocada, viciada de un error craso, patente, indubitado e incontestable, que haya provocado conclusiones fácticas o jurídicas ilógicas, irracionales, esperpénticas o absurdas, que rompan la armonía del orden jurídico».

⁴⁹ Es preciso resaltar que la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2009 del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, ha acordado declarar, por primera vez, que los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por los daños que les causen las dilaciones indebidas en que incurre el Tribunal Constitucional en la resolución de los recursos de amparo, cuya resolución se prolonga durante años. La Sala también ha establecido que la fiscalización de la responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional por su indebido funcionamiento corresponde al Supremo, y ello pese a la reforma por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo en la que el Constitucional se blindó para que nadie -y especialmente el Tribunal Supremo- pudiera inmiscuirse en su jurisdicción.

como el del proceso sin dilaciones indebidas, o que la causa sea oída dentro de un plazo razonable, para que nazca dicha responsabilidad directa, será necesaria una previa declaración jurisdiccional. El procedimiento a seguir viene establecido en los artículo 293 y siguientes de la LOPJ. Por tanto en casos de error éste debe ser declarado mediante dos mecanismos diferentes:

- Por una sentencia dictada en un recurso de revisión. Obtenida esta sentencia ya se puede acudir directamente a solicitar la indemnización a cargo del Estado.

- Por un procedimiento especial para que declare la existencia del error. Se presenta una solicitud ante la Sala del Tribunal Supremo del orden jurisdiccional correspondiente dentro de los tres meses siguientes al conocimiento de la existencia del error. Se seguirá por los trámites del proceso de revisión siendo necesaria la intervención del Ministerio Fiscal y de la Administración del Estado. Con la sentencia que se obtenga declarando la existencia del error el perjudicado puede acudir a la vía administrativa para obtener la indemnización.

- Si la pretensión indemnizatoria tiene como causa el **funcionamiento anormal de la Administración de Justicia**, el Ministerio de Justicia debe reconocerlo por vía administrativa a través del procedimiento señalado en el artículo 293.2 de la LOPJ. Contra la resolución del Ministerio puede interponerse recurso contencioso-administrativo.

- El artículo 294 de la LOPJ establece un supuesto especial de indemnización para los casos de **prisión preventiva indebida**. Los supuestos de responsabilidad patrimonial derivados de la indebida prisión provisional reciben un tratamiento legislativo singular pero no son sustancialmente distintos del específico de error judicial o del genérico de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia mencionados anteriormente. Se trata de una manifestación singular de aquéllos, propio de la jurisdicción penal, que ha merecido especial atención por parte del legislador. En estos casos el derecho a la indemnización se limita a aquel que habiendo sufrido prisión preventiva en un determinado proceso penal haya resultado beneficiado con un pronunciamiento absolutorio en sentencia o mediante auto de sobreseimiento libre, siempre que la razón determinante de dicha decisión judicial haya sido la inexistencia del hecho criminal que le había sido imputado en dicho proceso y que justificó la adopción de medida cautelar. Se trata de un supuesto privilegiado de responsabilidad por error judicial pues libera al perjudicado de acudir al preceptivo proceso declarativo de error judicial previsto en el artículo 293.1 LOPJ cuyos resultados son normalmente denegatorios, facilitándole la vía directa de acudir al Ministro de Justicia a reclamar su indemnización, debiendo limitarse el órgano administrativo a determinar el

daño y fijar la indemnización en función del tiempo de privación de libertad y de las consecuencias personales y familiares que se hayan producido⁵⁰.

Son requisitos para la indemnización, salvo que exista fuerza mayor, que tengan su origen en los supuestos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial: que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que exista relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actuación del órgano judicial y el daño reclamado.

Para todos estos supuestos se establecen dos procedimientos diferentes como hemos adelantado anteriormente:

- Procedimiento específico en la reclamación de daños por error judicial en el que es necesario la existencia de una previa decisión judicial que expresamente lo reconozca, bien por sentencia dictada en virtud de recurso de revisión o bien mediante declaración del error judicial ante la Sala del Tribunal Supremo correspondiente al mismo orden jurisdiccional que el órgano al que se le impute el error. La acción judicial para el reconocimiento del error deberá instarse inexcusablemente en el plazo de tres meses a partir del día en que pudo ejercitarse. No procederá la declaración de error de una resolución judicial mientras no se hayan agotado previamente, contra la misma, los recursos previstos en el ordenamiento. Una vez reconocida la existencia del error judicial, mediante sentencia dictada en recurso de revisión, o declaración judicial de la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, se podrá solicitar la indemnización ante el Ministerio de Justicia.

- Tramitación administrativa de las reclamaciones indemnizatorias por error judicial, funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y prisión preventiva indebida en el cual la petición indemnizatoria

⁵⁰ La jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo venía considerando la inexistencia del hecho y la falta probada de participación del sujeto como dos supuestos equiparables y subsumibles en la regulación del artículo 294 según esta jurisprudencia como establecen las SSTs, entre otras, de 2 junio 1989 y 21 enero 1999. Además venían rechazándose por esta vía procedimental privilegiada aquellas reclamaciones de responsabilidad patrimonial de quienes habían sufrido prisión preventiva y habían sido absueltos por falta de pruebas de su participación en los hechos en virtud del principio de presunción de inocencia como las SSTs de 26 junio 1999, 13 noviembre 2000 y 4 octubre 2001.

Sin embargo esta línea jurisprudencial ha cambiado recientemente a raíz de dos sentencias de la sección sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ambas de 23 noviembre 2010. Al respecto también conviene destacar las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de abril de 2006, asunto Puig Panella c. España, núm. 1483/02 y 13 de julio de 2010, asunto Tendam c. España.

deberá dirigirse al Ministerio de Justicia. La tramitación del procedimiento administrativo se seguirá con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado. En todo caso, el derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año a partir del día en que pudo ejercitarse; esto es, de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el caso del error judicial el plazo comenzará desde que fue declarado judicialmente el error o notificada la sentencia dictada en recurso de revisión; en el caso de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia desde que se produjo de forma efectiva el daño reclamado; en el supuesto de la prisión preventiva, desde que adquiriera firmeza la sentencia absolutoria o el auto de sobreseimiento libre.

La resolución que se dicte en el procedimiento pone fin a la vía administrativa; contra la misma cabe interponer, con carácter potestativo, recurso de reposición, o bien directamente el recurso contencioso-administrativo.

IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS ESPAÑOL Y COLOMBIANO DE RESPONSABILIDAD JUDICIAL. CONCLUSIONES.

Una vez analizados brevemente y por separado los regímenes de responsabilidad judicial en Colombia y en España seguidamente nos referiremos a las bases de diferenciación de ambos sistemas.

Las bases del sistema de responsabilidad judicial en Colombia se encuentran en los principios de autonomía e independencia de los administradores de justicia, es la misma Constitución Política la que prevé que los jueces solo están sometidos al imperio de la Ley, pues la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina se consideran criterios auxiliares de la actividad judicial, es decir, en su ejercicio de interpretación de los hechos para declarar el derecho, son autónomos, salvo que incurran en desviación de los fines del Estado, esto es, vía de hecho. Como la labor de los jueces es fundamental, transformadora de realidades y alimentadora del derecho al emitir sus providencias, parece que la Constitución se limitara a esa estricta función de emitir actos jurisdiccional en los cuales, al desviarse de los principios que inspiran la función pública pueden cometer errores jurisdiccionales que responsabilizan al Estado y de paso, a ellos mismos de manera personal por su conducta dolosa o gravemente culposa. Sin embargo, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia que desarrolla los mandatos constitucionales referidos a esa rama del poder público, desarrolla otros títulos de responsabilidad del Estado como el defectuoso funcionamiento, que alude a todos aquellos trámites inherentes a los procedimientos judiciales, que

pueden vulnerar los derechos de los sujetos procesales y causarles un daño patrimonial y, la privación injusta, que al igual que el error, deviene una decisión judicial finalmente reprochada.

Todos estos sistemas de imputación de responsabilidad, eventualmente, devienen en una responsabilidad civil del funcionario, quien puede ser vinculado al juicio de responsabilidad contra el Estado como llamado en garantía o, posterior al pago de la condena estatal, ser demandado y condenado en acción de repetición, de comprobarse su conducta dolosa o gravemente culposa. De ahí que los principios de autonomía e independencia judicial no son absolutos, pues si bien son la premisa del ejercicio del poder jurisdiccional por parte de los jueces y magistrados, aquella prebenda que la Carta Política les otorga, ella misma la limita bajo la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado (art. 90), que descubre que no hay poder infalible o libre de ser llamado a responder por los daños antijurídicos de sus agentes, quienes quedan comprometidos al desviarse de los fines esenciales del Estado a cuyo servicio han jurado.

Las principales bases del sistema de responsabilidad judicial en España destacan por lo siguiente:

- La inexistencia de una responsabilidad política del Poder Judicial pues aunque ejercen un poder de indudable relevancia, no se encuentran sometidos a ninguna responsabilidad política, pues ello sería radicalmente contrario a los principios de independencia e inamovilidad.
- Se establece un régimen estricto de responsabilidad disciplinaria para Jueces y Magistrados, extensible a los miembros del Ministerio Fiscal, si bien se critican los plazos de prescripción tan breves establecidos. Se proclama una amplia responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado.
- Se reconoce la responsabilidad penal de Jueces y Magistrados y gran parte de la doctrina ha considerado que el requisito formal de la interposición de querrela criminal supone una carga económica para el perjudicado que no pesaría sobre él en caso de ser admisible la interposición de una mera denuncia (que no es más que una puesta en conocimiento de la autoridad competente de unos hechos que revisten apariencia de delito o falta)⁵¹. No obstante lo anteriormente expuesto hay que señalar que la mayoría de las causas criminales por hechos que cometan Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus cargos siguen los trámites del

⁵¹ El TS ha justificado en muchas ocasiones dicha exigencia, así por ejemplo en auto de 28 de febrero de 1996, indicando que “permanece la necesidad de que el escrito presentado lo sea en forma de querrela, conforme dispone el artículo 405 y 406 LOPJ. Y no sólo es un requisito formal, sino que afecta al fondo, ya que evita, al tener una querrela una intervención de técnicos en Derecho, pretensiones sin fundamentos jurídicos serios”.

Procedimiento Abreviado (Libro IV, Título III de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), en el que bastará la formulación de denuncia.

- Se ha criticado desde numerosos sectores doctrinales la supresión de la responsabilidad civil directa y personal de los Jueces y Magistrados. Además las asociaciones judiciales han criticado la eliminación de la póliza de responsabilidad civil que cubría tales riesgos. Sin embargo a nivel práctico tenemos que destacar la escasa y casi nula aplicación de este tipo de responsabilidad durante sus años de vigencia.

En el análisis comparado de ambos sistemas en Colombia y en España podemos destacar que la regulación es similar y extraemos las siguientes coincidencias y diferencias en cuanto a responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento y la de los Jueces y Magistrados:

- Tanto en España como en Colombia se regula la responsabilidad en el ámbito judicial de forma especial y con dos enfoques: la responsabilidad de los Jueces y magistrados y la responsabilidad del Estado: en España la regulación se contiene en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en Colombia con la Ley 270 de 1996.

- Ambos sistemas coinciden en los sistemas de imputación de error judicial y defectuoso funcionamiento.

- También se coincide en que los sistemas de imputación son objetivos.

- En España se refiere la responsabilidad civil del juez o magistrado, en Colombia de acción de repetición por las mismas causas: dolo o culpa grave.

- En España se ha derogado recientemente la regulación de la responsabilidad civil de los jueces y magistrados mientras que en Colombia permanece vigente.

- En Colombia no existe un procedimiento de declaración del error judicial como en España, sino que está desarrollado jurisprudencialmente el concepto legal del error judicial.

- En España, lo que en Colombia se llama la privación injusta, se denomina “prisión preventiva indebida” aplicable sólo al ámbito penal por privación de libertad, no como un título autónomo de imputación sino que se puede alegar bajo el sistema de error judicial o defectuoso funcionamiento, pero bajo un procedimiento especial administrativo ante el Ministro de Justicia, sin tener que acudir al proceso judicial declarativo de responsabilidad.

- En Colombia el sistema de imputación por privación injusta es autónomo, más amplio por las causas que lo sustentan y es judicial.

- En España se puede hacer la reclamación administrativa por cualquiera de los sistemas de imputación de responsabilidad judicial y, el derecho a dicha reclamación prescribe en un año a partir de la ocurrencia de los hechos, en Colombia siempre es mediante un proceso declarativo de responsabilidad ante la justicia contencioso administrativa.

Concluimos este trabajo ilusionados, por acometer otros estudios posteriores para profundizar en el tema, y confiando en haber aportado al lector claridad en la descripción y comparación de ambos sistemas de responsabilidad judicial.